



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar Unand.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Unand.

PELAKSANAAN KINERJA DPRD KOTA BUKITTINGGI PERIODE 2004-2009 DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

TESIS



RITA MUNIR
0821211088

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ANDALAS
2011

PELAKSANAAN KINERJA DPRD KOTA BUKITTINGGI
PERIODE 2004-2009 DALAM PEMBUATAN PERATURAN DAERAH

ABSTRAK

RITA MUNIR, 0821211088 Tahun 2011, 183 halaman

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). DPRD dalam menjalankan tugasnya memiliki 3(tiga) fungsi utama yaitu fungsi Legislasi, fungsi anggaran dan fungsi Pengawasan. DPRD Kota Bukittinggi periode 2004-2009 Perda yang telah disahkan diantaranya 51 (lima puluh satu) diataranya 19 (Sembilan belas) Perda yang merupakan kewajiban masyarakat yaitu Perda tentang pajak dan retribusi, 32(tiga puluh dua) Perda mengatur tentang jalannya pemerintah seperti Perda APBD dan tidak satupun perda inisiatif lahir pada periode 2004-2009 tersebut.

Hal ini menarik bagi penulis untuk membahasnya lebih lanjut dalam penelitian ini dengan rumusan masalah tesis ini 1)bagaimana peran DPRD Kota Bukittinggi periode 2004-2009 dalam pembuatan peraturan Daerah: 2). Bagaimana pelaksanaan kinerja DPRD Kota Bukittinggi: 3) Apa saja factor yang mempengaruhi kinerja DPRD dalam pelaksanaan fngsi legislasi; 4) Bagaimana meningkatkan kinerja DPRD Kota bukittinggi dalam menjalankan fungsi legislasi. Tipe penelitian data yuridis sosiologis dan sifat penelitian diskriptif, Alat pengumpul data adalah wawancara responden, dan anilis data. Hasil penelitian menunjukan bahwa DPRD Kota Bukittinggi periode 2004-2009 belum maksimal menjalankan tugas dan fungsinya sebagai wakil rakyat sebab masih kurang keberpihakan kepada masyarakat dalam mengambil kebijakan dalam bentuk Perda. Banyak factor yang menjadi penghalang seperti kurangnya SDM dalam badan legislasi DPRD Kota Bukittinggi, kurangnya anggaran, kurangnya kerja sama sesama anggota Dewan. Saran DPRD Kota Bukittinggi agar memperhatikan yang menjadi tujan dan fungsi sebagai anggota wakil rakyat, dan memperhatikan kebutuhan masyarakat sesuai dengan tujuan Otonomi daerah.

KATA PENGANTAR

Segala Puji dan Syukur di persembahkan kepada Allah SWT, yang senantiasa telah melimpahkan Rahmat dan Karunianya, penulis telah dapat menyelesaikan Tesis ini yang diberi judul PELAKSANAAN KINERJA DPRD KOTA BUKITTING PERIODE 2004-2009 DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH. Dan tak lupa salawat dan salam untuk Nabi besar Muhamad SAW yang telah membawa kita kejalan yang benar,

Penyelesain Tesis ini tidak terlepas dari bantuan dorongan dan doa restu dari berbagai pihak, dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya atas bimbingan dan bantuan yang diberikan.

1. Bapak Prof. Dr. YULIANDRI, SH,MH dan Bapak FRENADIN ADEGUSTARA, SH,MS sebagai Dosen pembimbing yang telah membimbing dan memberikan arahan dalam penyelesaian tesis ini.
2. Bapak YUSLIM, SH,MH sebagai Penguji
3. Bapak Dr.Mardenis, SH, M.Si sebagai penguji
4. Bapak Dr. SUHARIZAL, SH,MH sebagai penguji
5. Bapak Prof.Dr. TEGUH SULISTIA SH MH sebagai penguji
6. Bapak.Prof.Dr.Ir.H.NOVIRMAN JAMARUN,M.Sc. Direktur Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Andalas

7. Bapak H. MUHARDI RAJAB, SH,MHUM Dekan Fakultas Hukum
Universitas Muhamadiyah Sumatera Barat
8. Bapak EDI HASKAR, SH,MH Ketua Prodi fakultas Hukum
Universitas Muhamadiyah Sumatera Barat
9. Bapak H. MUHARDI RAJAB, SH,MHUM Dekan Fakultas Hukum
Universitas Muhamadiyah Sumatera Barat
10. Bapak / Ibu Dosen Pascasarjana Universitas Andalas
11. Staf Akademik Universitas Andalas
12. Suami dan Anak-Anak yang senantiasa memberikan dorongan dan doa
restu dalam menempuh Pendidikan sampai selesai
13. Orang Tua yang selalu memberikan semangat dan doa
14. Rekan-rekan seperjuangan di Bagian pelayanan fakultas Hukum
UMSB Bukittinggi Bpk Ermen Bhaktiar SH, Mairul Shi, Elmiwati,
Zulhelmi yang selalu membantu dalam Tugas pekerjaan selama
penulisan Tesis.

Semoga segala bantuan, do'a dan motifasi yang diberikan kepada penulis mendapat balasan dari Allah SWT. Disamping itu penulis menyadari bahwa penulisan ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu penulis minta maaf dan selalu menerima semua kritikan dan saran dari berbagai pihak demi perbaiakan dan kesempurnaan.

Bukittinggi, 9 agustus 2011

Penulis



Hj. RITA MUNIR

DAFTAR ISI

ABSTRAK.....	i
---------------------	----------

KATA PENGANTAR.....	iii
----------------------------	------------

DAFTAR ISI.....	v
------------------------	----------

BAB I: PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan	1
1.2. Rumusan Permasalahan	25
1.3. Tujuan Penelitian	25
1.4. Manfaat Penelitian	26
1.5. Kerangka Teoritis dan Konseptual.....	26
a. Kerangka Teoritis.....	24
b. Kerangka Konseptual	31
1.6. Metode Penelitian.....	57
1.7. Sistematika Penulisan	63

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Teori Negara Berdasarkan atas Hukum	65
2.2. Kedaulatan Rakyat dan Pemisahan Kekuasaan	66
2.3. Teori Pemisahan Kekuasaan	69
2.4. Pengertian Peraturan Perundang-undangan	77
2.5. Fungsi Legislatif DPRD.....	81
2.6. Peranan Peraturan Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan....	87

2.7. Komponen Utama dalam Penyusunan PERDA	89
2.8. Membentuk Peraturan Daerah yang Baik	91
2.9. Kinerja Berkualitas Terwujudnya Pemerintahan yang baik.....	107

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1. Gambaran Umum Daerah Peneliti.....	111
3.2. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	115
3.3. Peran DPRD Kota Bukittinggi dalam Pembentukan Perda.....	127
3.4. Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kota Bukittinggi.....	145
3.5. Faktor yang mempengaruhi jalannya fungsi Legislasi.....	159
3.6. Meningkatkan Kinerja DPRD dalam Menjalakan Fungsi Legislasi	173

BAB IV: PENUTUP

4.1. Kesimpulan.....	181
4.2. Saran	182

DAFTAR KEPUSTAKAAN

LAMPIRAN



BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang Masalah

Sejarah ketatanegaraan Indonesia telah memasuki babak baru dalam pelaksanaan otonomi daerah, melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah prinsip-prinsip otonomi daerah dijadikan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta pelaksanaan otonomi daerah diarahkan kepada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab, pelaksanaan otonomi harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislative daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah Daerah.

Otonomi merupakan garda terdepan dalam Negara kesatuan sebagai penjaga Negara kesatuan sebab, otonomi memikul beban dan pertanggung jawaban pelaksanaan tata pemerintahan yang demokrasi berdasarkan atas hukum, untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan dan keadilan disegala bidang, Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pusat, Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Ada dua kata kunci dalam pemberian kewenangan bagi daerah otonomi yaitu kata “mengatur dan “mengurus” Kewenangan mengatur berarti menciptakan norma atau aturan hukum tertulis yang berlaku umum dan bersifat abstrak, sedangkan mengurus berarti melaksanakan hukum tertulis dan ditujukan kepada individu ataupun kelompok. Produk perbuatan mengatur adalah Peraturan daerah dan peraturan Kepala daerah atau ketentuan lainnya, Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Peraturan Daerah, menurut pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Daerah adalah salah satu dari peraturan perundang-undangan, oleh karena itu Peraturan Daerah dan produk-produk legislasi daerah lainnya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari hukum nasional secara keseluruhan, oleh sebab itu pengembangannya harus tetap berjalan diatas prinsip-prinsip dasar pengembangan hukum Nasional pada umumnya seperti prinsip dasar Negara Konstitusi dan Negara hukum dengan Prinsip kerayatan, kesejahteraan, Kesatuan serta mengikuti asas-asas pembentukan peraturan perUndang-Undangan.

Peraturan Daerah merupakan salah satu sarana transformasi sosial dan demokrasi, sebagai perwujudan kemampuan masyarakat daerah untuk menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi saat ini, serta mewujudkan Pemerintahan yang baik sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah, melalui mekanisme pembentukan peraturan Daerah yang berencana, aspiratif dan berkualitas.

Peraturan Daerah dapat menciptakan *Multiplier effect*, yakni menjadi penggerak utama bagi perubahan mendasar diberbagai bidang kehidupan masyarakat dan pemerintahan yang diperlukan oleh daerah dan kebijakan yang ada keberpihakan kepada masyarakat melalui Peraturan Daerah, yang dilahirkan oleh Pemerintah Daerah yaitu Pemerintah Daerah bersama Dewan perwakilan Rakyat Daerah, dituntut kemampuannya untuk dapat menetapkan kebijakan-kebijakan daerah tersebut dengan tujuan melaksanakan otonomi Daerah sesuai dengan fungsinya masing-masing dan selanjutnya menuangkan dalam Peraturan Daerah yang berkualitas, yang memenuhi unsur pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik ditinjau dari aspek filosofis, yuridis dan sosiologis, agar setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi tercapai tujuan bersama¹.

Pemerintah yang baik (*good governance*) menuntut keterlibatan seluruh elemen yang ada dalam masyarakat, Pemerintah yang dekat dengan yang diperintah (rakyat) akan dapat mengenali apa yang menjadi kebutuhan, permasalahan, keinginan, kepentingan serta aspirasi rakyat secara baik dan benar, karena kebijakan yang dibuat akan dapat mencerminkan apa yang menjadi kepentingan rakyat yang dilayani, dan akan mampu menyediakan layanan masyarakat lokal secara efisien, Desentralisasi dapat pula meningkatkan akuntabilitas, kecakapan politik (*political skill*).

Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dituntut untuk lebih meningkatkan

¹Ryas Rasyid, 1998 *Desentralisasi dalam Menunjang Pembangunan Daerah* , PT. Pustaka LP3ES, Jakarta, Tahun 1998 hlm 139.

kemampuan atau kapabilitasnya dalam pembentukan peraturan-peraturan daerah. Berbagai kebijakan yang diambil untuk melaksanakan otonomi Daerah harus sesuai dengan kondisi dan kebutuhan Daerah.

Dilihat dari proses legislasi membutuhkan partisipasi masyarakat dan stekholder terkait, sedangkan dari sisi substansinya legislasi harus mencerminkan kepentingan publik atau masyarakat dan merupakan strategi untuk percepatan pembangunan daerah. Dari aspek yuridisnya legislasi harus merupakan perangkat hukum yang mampu membangun kepastian hukum.

Salah satu upaya untuk menjaga produk Hukum daerah tetap berada dalam kesatuan sistim hukum nasional dan berkesenambungan, penyelenggaraan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawab yaitu DPRD bersama Kepala Daerah, agar setiap kebijakan yang diambil mengarah kepada kebutuhan dan keberpihakan kepada masyarakat, artinya prakarsa dapat dari DPRD maupun dari Pemerintah. Disinilah dituntut kinerja Lembaga Perwakilan Rakyat tersebut disamping kinerja Pemerintah itu sendiri. Sebagaimana kita ketahui bahwa kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selalu disorot oleh masyarakat.

Pemberdayaan sumber daya manusia dalam ilmu hukum di daerah harus memperoleh prioritas, karena salah satu faktor yang menentukan keberhasilan pemberdayaan pelaksanaan hukum unsur manusia atau orang sangat menentukan, karna sistim hukum hanyalah sesuatu yang abstrak dan sekedar konsep, yang sering terjadi apakah sistim tersebut mencapai tujuan atau tidak, tergantung pada unsure manusianya yang menjalankan.

Dalam sistim yang dimaksud sumber daya manusia hukum adalah orang-orang yang secara institusional mengemban tugas membentuk hukum dan menegakan hukum, salah satu tujuan pemberdayaan SDM ini adalah mereka harus mampu menangkap perkembangan kebutuhan masyarakat, khusus menyangkut pembentukan Peraturan Daerah, dalam kaitan tersebut mau tidak mau unsur-unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yaitu Pemerintah Daerah bersama DPRD diuntut untuk lebih meningkatkan kemampuan atau kapabilitasnya dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Untuk memperbaiki prospek control kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ada beberapa strategi diantaranya adalah: *Pertama* menggunakan kewenangan formal untuk menekan birokrat membagi (*to share*) sumber daya manusia, pihak harus terbuka (*openness*) dan transparansi (*transparancy*) terhadap publik. Dengan kata lain lembaga Legislatif perlu memberikan mandat kepada birokrasi untuk mengetahui apa yang telah dilakukan oleh birokrat untuk mencapai tujuan kesejahteraan rakyat.

Strategi kedua, pihak kontroler dapat memperbaiki prospek kontrol dengan cara memperluas pemahaman, birokrasi harus menjalin kerja sama dengan rakyat agar tidak dihadapkan pada berbagai tekanan, berangkat dari kabolorasi diatas maka dapat ditemukan beberapa asumsi faktor penyebab mengapa akuntabilitas kinerja birokrasi publik dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya masih rendah, asumsi *pertama* adalah lemahnya perencanaan *kedua* pelaksanaan

tidak dipersiapkan dengan baik dan *ketiga* lemahnya fungsi kontrol atas pelaksanaan tugas Pemerintahan Daerah.²

Kinerja (*performeance*) sebagai kata benda (*noun*) mengandung arti (*thing done*) pencapaian target dari program kerja, kinerja merupakan hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing. Dalam rangka mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.

Kinerja diartikan sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program / kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, visi, organisasi. Normatif Kinerja Politik (*Normatif models of political performance*) berkaitan dengan masalah keadilan, sedangkan Normatif pemberian layanan publik (*publik service delivery*) dapat digunakan untuk memperbaiki efektivitas dan efisiennya tujuan / program. Pemeintah yang berwibawa berkaitan dengan ketaatan, kepatuhan, dan ketundukan masyarakat kepada pemerintah, pada Peraturan perundang-undangan dan terhadap kebijakan yang diputuskan oleh pemerintah³.

Pengukuran kinerja organisasi publik harus dilakukan kegiatan evaluasi, evaluasi kinerja merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat *keberhasilan* dan *kegagalan* suatu organisasi atau unit kerja lembaga dalam melaksanakan tugas

² Abdul Wahab *Kebijakan Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta 1991 hln 72

³ Karhi nisjar S, *Beberapa catatan tentang Good Governance*, dalam jurnal Administrasi dan pembangunan, jakarta 1997

dan fungsi yang dibebankan kepadanya. Evaluasi kinerja baru dapat dilakukan manakala kegiatan sesuai program telah selesai dilakukan.

Menurut Joko Widodo dalam bukunya *Good Governance*, Pengukuran kinerja merupakan metode untuk menilai kemajuan yang telah dicapai dan dibandingkan dengan tujuan yang telah ditetapkan.⁴ Gunanya adalah untuk penilaian atas keberhasilan / kegagalan pelaksanaan kebijakan, program dan kegiatan apakah sudah sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi, misi instansi pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD),

Indonesia selaku negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) dapat dilihat dari pemahaman tentang Negara hukum itu sendiri (*Rechtsstaat*,) itu sendiri, Menurut A.Hamid S.Attamimi terhadap Negara yang berdasarkan atas hukum ia lebih cenderung menterjemahkan "*Rechtsstaat*" adalah Negara yang berdasarkan atas Hukum dasar tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machts staat*)⁵. Umumnya negara moderen selalu mengatakan dirinya sebagai negara yang punya sistem pemerintahan yang demokrasi, yakni sistem pemerintahan yang bersumber pada kedaulatan rakyat⁶.

Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas demokrasi sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan "kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945" sebagai mana diamanatkan melalui Sila keempat Pancasila yang menyatakan "Kerayatan yang dipimpin oleh

⁴ Joko widodo, *Good governance* Insan Cendikia, Jakarta 2001

⁵ Attamimi, *Republik Indonesia dan Perspektifnya menurut Pancasila dan UUD 1945, makalah dan seminar Dies Natalis UNTAS*, Jakarta 1999, hlm 1

⁶ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, negara Hukum dan Konstitusi*, cetakan kedua, Liberty Yogyakarta, 1999, hlm 1

hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Pendapat Reni Dwi Purnomowati negara Indonesia adalah negara demokrasi atau kerakyatan dengan sistem perwakilan berdasarkan hukum, yang implimentasinya tidak hanya dilakukan oleh pemerintah pusat namun juga oleh pemerintah daerah⁷.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah Provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi kabupaten dan Kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang, dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan “Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota yang memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan Umum” yang mana calon-calon wakil Rakyat adalah merupakan utusan dari Partai Politik peserta Pemilu.

Menurut Bagir Manan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah merupakan instrument demokrasi dalam mewujudkan kedaulatan rakyat didaerah Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah⁸.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan diganti lagi dengan

⁷ Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi sistim bicameral dalam Parlemen Indonesia*, PT Raja grafindo Persada, 2005, Jakarta, hlm 1

⁸ Bagir Manan, *menyongsong Fajar otonomi daerah*, Pusat Studi Hukum fakultas Hukum UI, Yogyakarta, 2001, hlm 59

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintah Daerah, yang menitik beratkan kepada Otonomi pada Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota, yang di selenggarakan oleh Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), DPRD merupakan salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan di daerah disamping pemerintah daerah, yang mempunyai tiga fungsi utama yaitu sebagai berikut (1) fungsi Legislas (membentuk peraturan Daerah), kedua fungsi anggaran (menetapkan anggaran), dan ketiga fungsi pengawasan), melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan⁹.

Sesuai amanat Undang-Undang Dasar 1945 dan filosofinya, Otonomi Daerah pada prinsipnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing, penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya pada Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 ditegaskan bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaran Pemerintahan Daerah.

Sebagai mana diatur dalam Pasal 41 UU Nomor 32 Tahun 2004, Dalam penyelenggraan Pemerintahan Daerah DPRD memiliki tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Sedangkan tugas dan wewenangny diatur dalam Pasal 42 UU Nomor 32 Tahun 2004.

⁹ Rozali Abdullah, *pelaksanaan Otonomi luas dengan pemilihan kepala daerah secara lansung*, PT Raja Grafindo, Jakarta. 2005 hlm 105

Ketiga fungsi tersebut diselenggarakan dalam kerangka representasi masyarakat di daerah. Sedangkan Fungsi Legislasi yang diwujudkan dalam membentuk Peraturan Daerah (Perda), dalam arti luas fungsi legislasi daerah merupakan fungsi DPRD untuk membuat peraturan perundang-undangan atau kebijakan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Melalui fungsi legislasi DPRD dapat memberikan arah dan kebijakan pembangunan daerah¹⁰. dan dapat mengakomodir aspirasi masyarakat. Pasal 41 UU Nomor 32 Tahun 2004 memuat tentang tugas dan wewenang DPRD pada poin a mengatakan DPRD berwenang membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama.

Terjadinya permasalahan dalam praktek ketatanegaraan selama ini, diawali dari kelemahan produk hukum yang ditetapkan dalam berbagai bentuk peraturan dari yang tertinggi sampai terendah yaitu Peraturan Daerah, apabila dianalisa dengan menggunakan prinsip-prinsip ketatanegaraan yang dianut teori konstitusi, hakekat dan tujuan pembentukan konstitusi, teori dan asas-asas pembentukan peraturan akan ditemukan kelemahan-kelemahan dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Pembentukan Peraturan Daerah harus dapat memberikan arah kebijakan dan menunjukkan jalan untuk terwujudnya cita-cita bangsa melalui Peraturan Daerah yang dibentuk, Peraturan Daerah diharapkan tidak lagi berjalan dibelakang mengikuti perkembangan masyarakat, tetapi harus sebagai pedoman dalam mengarahkan perkembangan dan perubahan masyarakat. Namun dalam

¹⁰ Yultekhnil, Ketua DPRD Propinsi Sumatera Barat, *Peran Legislasi Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Dalam Rakor Pusat Hukum Terpadu, Padang 29 Januari 2011

pembuatan Peraturan Daerah selalu saja ada permasalahan dengan diberlakukan produk hukum daerah, dengan diterbitkannya UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, telah mendudukkan DPRD dalam posisi yang kuat, hal tersebut dapat dipandang sebagai pemberdayaan elit lokal dan sebagai koreksi atas kebijakan yang sentralistik dan otoriter pada rezim terdahulu yang mematikan inisiatif dan inovasi masyarakat daerah¹¹.

Beberapa fakta menurut BN Marbun, DPRD bersama pemerintah daerah telah melahirkan ribuan Peraturan Daerah bermasalah, yang berdampak membebani masyarakat dan dunia usaha¹². Pemerintahan Daerah harus lebih mengedepankan prinsip-prinsip demokratis dan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Terkait pembentukan peraturan perundang-undangan hal pokok utama yang harus diperhatikan adalah (1) Penentuan isi / tujuan peraturan yang akan dibuat, (2) Prosedur pembentukan Peraturan Daerah yang diawali dengan tahap perencanaan diatur mengenai program legislasi pusat maupun daerah dalam rangka penyusunan peraturan Daerah secara terencana, bertahap, terarah dan terpadu, maka untuk menunjang pembentukan suatu peraturan dibutuhkan tenaga yang profesional dan berkualitas¹³.

Pembentukan isi / materi suatu Peraturan Daerah merupakan gabungan antara politik hukum (*recht politik*) dan sosiologi hukum (*recht sociologie*), isi Peraturan Daerah akan menentukan kekuatan hukum secara materil, sedangkan prosedur pembentukannya akan menentukan kekuatan hukum secara formal.

¹¹ Sunaryo Karta Dinata, *Meningkatkan Kapasitas Peran Perwakilan DPRD*, KPK Jakarta Tahun 2004 hlm 47

¹² BN Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta hlm 16

¹³ *ibid*, hlm 16

Langkah pertama dalam pembentukan Peraturan Daerah adalah menetapkan bentuk atau jenis dari Peraturan Daerah yang akan dibentuk dan dalam pembentukan suatu Peraturan Daerah tidak luput dari hal-hal pokok seperti:

Setiap pembentukan peraturan daerah harus mempunyai landasan pokok atau dasar yuridis yang jelas, tanpa dasar yuridis yang jelas peraturan daerah akan batal demi hukum atau dapat dibatalkan. Tidak semua peraturan dapat dijadikan dasar yuridis dalam pembentukan peraturan daerah, hanya peraturan yang satu arah dan tujuan dan lebih tinggi dapat dijadikan sebagai acuan atau dasar pembentukan. Dalam pembentukan peraturan daerah berlaku prinsip bahwa peraturan perundang-undangan yang sederajat dan yang lebih tinggi dapat menghapus peraturan yang sederajat atau yang lebih rendah.

Suatu peraturan perundang-undangan ataupun peraturan daerah, dapat dikatakan baik apabila dalam proses pembentukan telah sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 sebagai berikut:

1. Adanya kejelasan tujuan dalam pembentukan Peraturan Daerah.
Dibentuk oleh lembaga yang berwenang berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
2. Keharusan adanya kesesuaian antara jenis dan materi muatan dari suatu peraturan.
3. Dapat dilaksanakan setelah peraturan diundangkan dan diterima oleh masyarakat.

4. Ada kedayagunaan dan kehasilgunaan dari peraturan yang dibuat kepada masyarakat.
5. Kejelasan rumusan dan adanya keterbukaan.

Sesuai dengan asas pembentukan norma hukum suatu peraturan, norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi, sebab dapat mengakibatkan batal demi hukum pada peraturan yang bersangkutan, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah disamping Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Peraturan Daerah juga tidak kalah pentingnya dan sangat menentukan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dalam kerangka hukum tata negara pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah adalah dalam rangka melaksanakan asas desentralisasi, yang dinyatakan jelas dalam Pasal 18 UUD 1945. Pembentukan Peraturan Daerah merupakan kegiatan yang sangat pokok dan mendasar, karena produk hukum tersebut akan dijadikan sebagai aturan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Secara detail Bagir Manan menjelaskan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, selain berpedoman pada asas pembentukan peraturan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtbeginselen*) yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat¹⁴.

¹⁴ Bagir Manan op.cit hlm 5

Pembentukan Peraturan Daerah baru dapat dibahas atau dibicarakan apabila telah dituangkan kedalam norma hukum, dan dasar hukum pembuatan sebagaimana dikemukakan oleh Bagir Manan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah mengacu kepada landasan pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terdiri dari :

Pertama landasan yuridis, setiap produk hukum haruslah mempunyai dasar hukum secara yuridis (*juridische gelding*), dasar yuridis ini sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah karena akan menunjukkan:

Keharusan adanya kewenangan dari pembuat produk-produk hukum, setiap produk hukum harus dibuat oleh pejabat yang berwenang, kalau tidak produk hukum itu batal demi hukum (*van rechtswege nietig*) atau dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal demi hukum.

Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk-produk hukum dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi atau sederajat, dengan ketidak sesuaian bentuk atau jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan atau dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) produk hukum tersebut.

Keharusan mengikuti tata cara tertentu, apabila tata cara tertentu yang diharuskan tidak diikuti, maka produk hukum tersebut belum mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dan dapat dibatalkan demi hukum. Dan apabila

peraturan merupakan kebutuhan masyarakat, maka Produk-produk hukum yang dibuat untuk umum dapat diterima oleh masyarakat secara wajar dan spontan¹⁵.

Kedua, Landasan sosiologis, mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat yang mana kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan dari masalah yang ada ditengah masyarakat itu sendiri, contoh seperti masalah ketertiban umum, kebersihan, Pedagang Kaki Lima (PKL), maka dengan dasar sosiologi, diharapkan suatu Peraturan Daerah tersebut dapat diterima oleh masyarakat, dengan demikian jelas Peraturan Daerah yang dibuat oleh lembaga yang telah di tentukan oleh undang-undang, mempunyai daya guna dan hasil guna, besar manfaatnya bagi masyarakat.

Ketiga, Dasar filosofi yang berkaitan dengan pandangan terhadap produk hukum, yang diharapkan masyarakat dengan adanya aturan, misalnya untuk menjamin keadilan, adanya ketertipan dan terbangunnya kesejahteraan, secara umum masyarakat mengharapkan dengan adanya peraturan dapat melahirkan kehidupan yang berkeadilan dan hukum diharapkan mencerminkan nilai-nilai keadilan yang menuju masyarakat yang sejahtera.

Diatur dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, telah memberikan kewenangan kepada DPRD untuk melaksanakan salah satu fungsinya

¹⁵ Bagir Manan, op.cit hlm 13-20, Yuliandri dalam *Asas-asas Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik* PT Rajagrafindo Persada Jkt Tahun 2009 hlm 134

yaitu fungsi legislasi, namun kenyataannya pelaksanaan fungsi tersebut masih belum maksimal, hal ini disebabkan terjadinya pasang surut pada kelembagaan DPRD sesuai dengan dinamika politik yang berkembang di Indonesia dan secara khusus ditentukan oleh Undang-Undang.

Pasang surut kedudukan tersebut mengakibatkan DPRD secara kelembagaan dibangun di atas pondasi yang rapuh. Kemudian disisi lain kelembagaan DPRD mengemban tugas dan fungsi yang sangat penting dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, namun sering dijumpai kelembagaan DPRD berjalan ala kadarnya saja, beberapa fakta mendukung indikasi tersebut:

1. Sebagian besar DPRD belum menjalankan fungsi perencanaan melalui program kerja yang berisi target pencapaian dan sasaran yang jelas dari setiap fungsi atau masing-masing alat kelengkapan DPRD. Kalau ada program kerja isinya masih cenderung merupakan daftar kegiatan yang direncanakan tanpa disertai dengan uraian yang jelas mengenai tujuan, sasaran, kinerja, dan target pencapai dari masing-masing fungsi (legislasi, penganggaran, Pengawasan).
2. DPRD belum sepenuhnya menjalankan fungsi pengorganisasian, dalam arti pembagian tugas dan tanggung jawab pada setiap anggota alat kelengkapan, pada umumnya pembagian tugas-tugas anggota DPRD berhenti sampai pada pimpinan dari tiap alat kelengkapan, artinya masih sedikit membagi tugas dan tanggung jawab pada anggota.

Tata tertib DPRD Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 dan sebagaimana telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010

Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Tentang tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wakil rakyat bertugas menampung, menghimpun, dan memperjuangkan aspirasi masyarakat, namun dengan kinerja yang belum sesuai dengan harapan masyarakat dan keterlibatan anggota dalam tindakan yang tidak terpuji, membawa dampak menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat pada lembaga perwakilan Rakyat tersebut.

Secara umum dari berbagai macam pemberitaan media massa dan penelitian para pakar dapat disimpulkan bahwa telah terjadi penurunan tingkat kepercayaan masyarakat pada lembaga publik tidak terkecuali lembaga Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hal tersebut perlu kita sadari bahwa kelembagaan DPRD masih mengalami masalah yang serius¹⁶ Suatu kebijakan yang tertuang dalam peraturan daerah sering sekali tidak mudah untuk diimplementasikan, Banyak hambatan yang muncul di dalam pelaksanaan dikarenakan oleh beberapa masalah sebagai berikut:

Salah satu contoh kasus tentang Perda pedagang kaki lima (PKL), Pada satu sisi Pemerintah menghendaki adanya kebersihan, ketertiban dan keindahan, namun pada satu sisi Pemerintah tidak melakukan pembinaan dan tidak menjalankan aturan dari awal malahan membiarkan PKL tumbuh menjamur dan memunggut retribusi pada setiap pedagang, lalu dilakukan penggusuran tanpa mencari lahan yang memadai untuk para PKL berdagang dengan alasan berdasarkan Peraturan daerah, yang seharusnya Perda mengenai PKL tidak hanya

¹⁶ Sunaryo Kartadinata KPK op,cit, hlm 52-53

berisi larangan-larangan, penarikan retribusi dan sanksi-sanksi bagi PKL, tapi juga perlu mengatur pemberian kesempatan untuk berkembang dan berusaha dengan menyediakan fasilitas yang dibutuhkan.

Program legislasi daerah (Prolegda) dibentuk dalam rangka penyusunan Peraturan Daerah secara bertahap, terencana, terarah dan terpadu, untuk menunjang pembentukan suatu peraturan tersebut diperlukan tenaga perancang sebagai tenaga fungsional yang berkualitas yang bertugas menyiapkan, mengolah dan merumuskan terhadap keberadaan Perda yang akan dibuat¹⁷.

Dari tiga fungsi DPRD yaitu fungsi Legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, Fungsi legislasi sebagai fungsi yang utama karena kedua fungsi lainnya memiliki kaitan yang erat dengan fungsi legislasi. Pelaksanaan fungsi anggaran misalnya, pada dasarnya merupakan pelaksanaan fungsi legislasi, karena bentuk APBD disusun dalam format perda yang diawali dengan pengajuan Ranperda tentang APBD, demikian pula dengan fungsi pengawasan yang pada dasarnya pengawasan yang dilakukan adalah pengawasan politis yang mengaju kepada peraturan Daerah. Yang tujuan utama untuk kepentingan umum, kesejahteraan masyarakat dan Daerah.

Terkait dengan fungsi tersebut DPRD memiliki hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah inisiatif atas nama lembaga, disamping membahas Ranperda yang dihantarkan atau prakarsa Eksekutif, Ranperda inisiatif DPRD dapat berasal dari gagasan anggota, komisi, gabungan komisi atau Badan legislasi

¹⁷ Undang -undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang *Pembnetukan peraturan perundang-undangan*.

daerah yang dibentuk oleh DPRD.dan dapat juga berasal dari masyarakat yang pengajuannya menjadi inisiatif DPRD.

DPRD Kota Bukittinggi (sebagai lokasi penelitian) pada periode 1999-2004 diketahui Rancangan Perda yang masuk ke DPRD yang dihantarkan bersama lampirannya merupakan prakarsa Eksekutif. Pada Tahun 2000 dapat diselesaikan empat belas (14) Perda, 2001 ada lima belas (15) Perda, Tahun 2002 sebelas (11) Perda, Tahun 2003 sembilan belas (19) Perda dan 2004 sebanyak tiga puluh (30) Perda, total pada masa bakti DPRD periode 1999-2004 berjumlah 89 Rancangan Perda yang disahkan menjadi Perda. Diantaranya terdapat 10 % untuk Peraturan Daerah tentang APBD , PAD, Perubahan anggaran. Susunan Organisasi, 80 % mengatur tentang Retribusi dan 10 % Mengatur tentang kegiatan masyarakat serta pembentukan Organisasi masyarakat.

DPRD coba membuat Ranperda Tentang penyakit masyarakat, namun DPRD belum bisa merampungkan Rancangan Perda di sebabkan SDM akhirnya diberikan ke Eksekutif untuk penyelesaian akhir draf dari Rancangan Perda tersebut, yang akhirnya disahkan menjadi Perda Nomor 9 Tahun 2000

Tabel 1

Jumlah Peraturan Daerah masa bakti 1999-2004

Tahun	Ranperda	Retribusi-masyarakat	Keterangan
1999-2000	14 RanPerda	Rtb. 8 - msy 3	APBD-Perubahan- SOTK 3
2001	15 RanPerda	Rtb 9 - msy 3	APBD-Perubahan- SOTK 3
2002	11 RanPerda	Rtb 6 - msy 2	APBD-Perubahan- SOTK 3
2003	19 RanPerda	Rtb 15 - msy 2	APBD-Perubahan- SOTK 2

2004	30 RanPerda	Rtb. 23 - msy 4	APBD-Perubahan- SOTK 3
Jml	89 RanPerda	Rtb 61 - msy 14	A-P-S 14

Sumber: Sekretariat DPRD Kota Bukittinggi

DPRD Kota Bukittinggi Periode 2004-2009 telah menyelesaikan sebanyak lima puluh satu (51) Rancangan Perda menjadi Perda sebagai berikut, Tahun 2004-2005 sebelas (11) Perda, Tahun 2006 sepuluh (10) Perda, Tahun 2007 delapan (8) Perda, Tahun 2008 empat belas (14) Perda, Tahun 2009 enam (8) Perda dan satu Perda dikembalikan ke Pemerintah Daerah yaitu Rancangan Perda Tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) karena belum adanya Perda induk dari propinsi sebagai salah satu pedoman untuk daerah membuat Perda Tata Ruang Kota.

Tabel 2

Jumlah Peraturan Daerah masa Bakti Periode 2004-2009

Tahun	Ranperda	Rertribusi-masyarakat	Keterangan
2004-2005	11 Ranperda	Rtb 6 -	APBD-Perubahan-prokoler 5
2006	10 Ranperda	Rtb 1 -	APBD-Kep Daerah,parpol 9
2007	8 Ranperda	Rtb 4 - 1	APBD – kep Daerah 4
2008	14 Ranperda	Rtb 2 -	APBD- Kep Daerah 11
2009	8 Ranperda	Rtb 6 -	Ranperda APBD 2
Jml	51	Rtb 19 - 1	Pemerintah 31

Sumber: Sekretariat DPRD Kota Bukittinggi

DPRD Kota Bukittinggi periode 2009-2014 semenjak dilantik Agustus 2009 dalam masa kerja 2009-2011 telah menyelesaikan sebelas (11) Rancangan Perda, dua (2) diantaranya adalah Perda inisiatif DPRD yaitu Perda Nomor.02 Tahun 2010 Tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah ke dalam Modal PT.

Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat. Dan Perda Nomor 01 Tahun 2010 Tentang Pajak Parkir, Rencana Prolegda untuk Tahun 2011 masih ada Rancangan Perda inisiatif yang akan diselesaikan oleh DPRD Kota Bukittinggi¹⁸.

Tabel 3

Jumlah Peraturan Daerah masa bhakti Periode 2009-2014

Tahun	Ranperda	Retribusi-masyarakat	Keterangan
2009 -2010	9 Ranperda	Rtb 5 -	APBD-Perubahan-prokoler 3
2011	5 Ranperda	Rtb 2 -	APBD-Perubahan 3
Jml	14	7	6

Sumber data: Sekretariat DPRD Kota Bukittinggi

Dua diantaranya adalah Peraturan daerah inisiatif DPRD Kota Bikittinggi

Tabel 4.

Daftar kegiatan DPRD Periode 2009-2014

NO	MATERI	Agustus S/D Des 2009	Nof 2010	KETERANGAN
1.	SK Pimpinan DPRD	5	20	
2.	SK DPRD	8	10	
3	Peraturan Daerah	9	5	9 RanPerda dlm proses
4	Kunjungan kerja	1	3	
5	Studi Banding	1	8	
6	Pengaduan Masyarakat	-	76	

Sumber Data : Seretariat DPRD Kota Bukittinggi

¹⁸ Sustina Kabag Persidangan DPRD Kota Bukittinggi

Pelaksanaan Kinerja DPRD periode 1999-2004, periode 2004-2009 dan DPRD 2009/2014, dapat dilihat dari pencapaian dari program kerja yang telah direncanakan sebelumnya, dalam melakukan dan menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat dalam konteks pembuatan atau produk Ranperda baik yang datang dari Pemerintah Daerah maupun Ranperda Inisiatif DPRD. Dan terhadap keberpihakan kepada Masyarakat juga dapat dilihat dari Peraturan daerah yang dihasilkan, dari perda yang telah dihasilkan dalam tiga periode dapat disimpulkan bahwa Peraturan daerah untuk kepentingan Organisasi pemerintah dan DPRD periode 1999-2004 Retribusi 61 %, kepentingan masyarakat 7,1 %, Kepentingan organisasi daerah 7,1 % periode 2004-2009 Retribusi 19 %, kepentingan masyarakat 1 %, dan Kepentingan daerah 3,1 %, periode 2009-2014 yang baru berjalan tiga tahun untuk retribusi 7 % untuk kesejahteraan masyarakat 0 % dan untuk kepentingan Pemerintahan 6 %.

Untuk meningkatkan kualitas kinerja DPRD dapat dilihat dari hasil Perda yang dilahirkan terhadap keberpihakan pada masyarakat serta kedayagunaan dan kehasilgunaan suatu aturan, untuk mencapainya salah satu upaya dapat melalui tingkat pendidikan dengan standar minimal D3, S1 dan pendidikan keahlian/keterampilan khusus, atau pengalaman sebelum dicalonkan sebagai wakil rakyat, dapat juga dalam meningkatkan kualitas DPRD dengan memakai tenaga ahli / Legislatif Drafter diperbantukan kepada lembaga,¹⁹ agar produk yang dilahirkan profesional.

¹⁹ H.A.S. Natabaya, *Menata ulang sistim Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, hln 309, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta 2008

Pencapaian upaya-upaya menuju kemanfaatan mau tidak mau unsur-unsur penyelenggara pemerintahan daerah (Pemerintah Daerah dan DPRD) dituntut lebih meningkatkan kualitas, kemampuan dan kapabilitas dalam pembentukan Peraturan Daerah. Dilihat dari proses, legislasi membutuhkan partisipasi masyarakat yang kuat, sedangkan dari sisi substansinya legislasi mencerminkan kepentingan publik dan strategis bagi percepatan pembangunan di daerah dan membangun kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan kerangka yuridis legislasi harus merupakan perangkat hukum yang mampu membangun kepastian hukum, sedangkan dari sisi praktis legislasi harus fleksibel, dapat diterima dan dipahami masyarakat²⁰.

Untuk menuju perbaikan, proses legislasi di daerah ada sejumlah perubahan yang harus dilakukan, seperti dari aspek legislator, proses, substansi, yuridis, namun dari keseluruhan aspek tersebut di atas yang paling utama dilakukan perubahan adalah aspek legislatornya. Alasannya proses legislasi tersebut merupakan proses politik yang fokus utama pengambilan keputusan berada dalam lembaga pemerintahan yaitu DPRD dan Pemerintah Daerah, lebih difokuskan pada DPRD, jadi kesimpulannya untuk memperkuat Pemerintah Daerah dapat ditempuh dengan memperkuat kedudukan DPRD dan dituntut kinerja anggota DPRD selama bertugas dan menyadari fungsi sebagai wakil rakyat dan sebagai penyelenggara Pemerintah di Daerah.

DPRD sebagai wakil rakyat menampung, menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat, bukan mendahulukan kepentingan golongan ataupun

²⁰ ibid hlm 366

kepentingan individu²¹. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana pembangunan dan perjanjian Internasional yang menyangkut kepentingan Daerah.

Secara legal formal kewenangan yang dimiliki DPRD dalam kaitan pembentukan Peraturan Daerah sangat kuat, hal ini dapat dilihat dalam Pasal 140 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 yang secara tegas menyatakan bahwa apabila dalam satu masa sidang DPRD dan Pemerintah Daerah menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan Walikota / Bupati digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan²².

Meski saat ini DPRD mendapat peran yang strategi, akan tetapi masih ada pertanyaan dari masyarakat sudah sejauh mana DPRD menjalankan tugas dan fungsinya sebagai wakil Rakyat ? sudah sejauh mana fungsi legislasi dijalankan secara optimal oleh DPRD ?, dua pertanyaan tersebut selalu dilontarkan oleh masyarakat karena ketidakpuasan dengan kinerja anggota DPRD.

Berdasarkan pada uraian tersebut di atas penulis tertarik untuk menuangkan dalam suatu karya ilmiah yang berbentuk tesis dengan judul *“PELAKSANAAN KINERJA DPRD KOTA BUKITTINGGI PERIODE 2004-2009 DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH”*

²¹ A.A Oka Mahendra *Mekanisme Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah*, yang disampaikan pada Diklat DPRD se Indonesia Penyusunan Program legislasi daerah di Bali ,2005

²² pasal 31 UU No. 10 Tahun 2004

1.2. Rumusan Masalah.

Berangkat dari Latar belakang sebagaimana diuraikan diatas, dapat dikemukakan beberapa masalah yang nanti akan dibahas:

1. Bagaimana peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi dalam pembentukan Peraturan Daerah?
2. Bagaimana pelaksanaan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi?
3. Apa saja faktor yang mempengaruhi kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pelaksanaan fungsi legislasi di Kota Bukittinggi?
4. Bagaimana meningkatkan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi dalam menjalankan fungsi legislasinya?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi dalam pembentukan Peraturan Daerah.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi.
3. Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pelaksanaan fungsi legislasi di Kota Bukittinggi.
4. Untuk mengetahui bagaimana meningkatkan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi dalam menjalankan fungsi legislasinya.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat ilmiah: diharapkan hasil penelitian dapat merupakan sumbangan pemikiran dalam pengembangan Hukum Tata Negara secara umumnya dalam pelaksanaan fungsi legislasi khususnya dan pelaksanaan peranan DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Secara Praktis: diharapkan hasil penelitian sebagai sumbangan pemikiran dalam upaya peningkatan kualitas dan kinerja peran, tugas, dan fungsi anggota DPRD. Dan dapat dijadikan sebagai pedoman bahwa sistem rekrut Partai politik sebaiknya dilakukan perubahan, seyogyanya Partai politik melakukan perubahan dengan memperhatikan pendidikan dan SDM serta punya tanggung jawab yang tinggi pada setiap pekerjaan.

1.5. Kerangka Teoritis dan Konseptual

a. Kerangka Teoritis

Demokrasi di Indonesia yang tertuang dalam UUD 1945, selain mengakui adanya kebebasan dan persamaan hak juga sekaligus mengakui perbedaan serta kebinekaraan mengingat Indonesia adalah “*Bhinneka Tunggal Ika*” berdasarkan pada moral persatuan, Ketuhanan dan kemanusiaan yang adil dan beradab²³. Sesuai dengan semangat dan ketegasan pembukaan UUD 1945, jelas bahwa Negara Hukum yang dimaksud yang berarti Negara, bukan hanya sebagai polisi lalu lintas atau penjaga malam saja.

Pengertian Negara Hukum baik dalam arti *formal* yang melindungi seluruh warga dan seluruh tumpah darah, juga dalam pengertian Negara Hukum *material*

²³ ibid halaman 188

yaitu Negara harus bertanggung jawab terhadap kesejahteraan dan kecerdasan seluruh warga. Dengan landasan dan semangat Negara Hukum dalam arti materil, setiap tindakan Negara harus mempertimbangkan dua kepentingan atau landasan seperti kegunaan dan landasan hukumnya .

Negara Republik Indonesia, sebagai Negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Pasal 18 UUD 1945 antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya yang ditetapkan dengan undang-undang, memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagai mana tertuang dalam ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang berkeadilan serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia.²⁴

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 dan filosofinya, Otonomi Daerah pada prinsipnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing Daerah. Inilah yang mendasari lahirnya undang-undang No 22 Tahun 1999 yang sebagai mana telah diganti dengan undang-undang no 32 Tahun 2004 dan diamandemen lagi dengan undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintah Daerah yang menitik beratkan kepada otonomi Daerah, penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh pemerintah Daerah bersama Dewan perwakilan Rakyat daerah (DPRD). Sebagai

²⁴ Deddy Supriadi Baratakusumah, Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta, 2001 hlm 2

penyelenggaraan pemerintah Daerah DPRD mempunyai tiga (3) fungsi pokok yaitu

1. Fungsi Legislasi yaitu suatu fungsi untuk membuat menetapkan kebijakan dalam bentuk peraturan Daerah yang diperuntukkan untuk kepentingan Pemerintah dan masyarakat.
2. Fungsi anggaran (membahas dan menyetujui rancangan Perda Tentang APBD bersama Kepala Daerah).
3. Fungsi Pengawasan (melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya).²⁵

Dalam konteks sebagai wakil rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diharapkan dapat berperan sebagai :

- a. *Representation*: Mengartikulasikan keprihatinan, tuntutan, harapan, dan melindungi kepentingan rakyat ketika kebijakan dibuat melalui Peraturan daerah.
- b. *Advocation*: menampung aspirasi yang komprehensif dan memperjuangkannya melalui negosiasi politik.
- c. *Administrative oversight*: mereview dan bila perlu mengubah tindakan-tindakan dari Eksekutif, apabila ada indikasi memberatkan dan merugikan masyarakat.

Dalam konteks unsur Pemerintahan Daerah, DPRD diharapkan bersama dengan kepala Daerah berperan sebagai :

²⁵ Rizali Abdullah, *Pelaksanaan otonomi Luas dengan pemilihan Kepala Daerah secara langsung*, PT Raja grafindo Persada, Jakarta, 2005 hlm 105

- a. *Regulator*; Mengatur kepentingan daerah baik urusan rumah tangga (otonomi) maupun urusan pemerintah pusat yang pelaksanaannya dilakukan oleh daerah (tugas pembantuan).
- b. *Policy Making*; merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan program pembangunan di daerah.
- c. *Budgetting*; menyusun perencanaan anggaran daerah atau APBD.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerinatahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang, daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat²⁶.

Karakteristik pemerintahan yang baik adalah demokrasi, partisipasi akuntabilitas tansparansi, keterbukaan yang berorientasi kepada kepentingan rakyat, dan kerangka Hukum (*rule of law*). Dalam proses penyelenggaraan Pemerintahan, pembangunan dan Pelayanan Publik yang baik pada hakekatnya adalah perwujudan nyata dari praktek demokrasi dan kebijakan desentralisasi yang dituangkan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dan di revisi

²⁶ Penjelasan UU RI No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, halaman 179

kembali dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang diharapkan lebih memberi peluang kepada perubahan kehidupan pemerintahan daerah yang demokratis untuk mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya, yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan rakyat, manakala Pemerintahan Daerah dan DPRD besikap transparan dan terbuka dalam melaksanakan tugas pokok, fungsi, dan kewenangannya²⁷.

Hubungan antara Pemerintah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan, kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga Pemerintah Daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi, hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa “Peraturan Daerah”.

Sistim Pemerintahan dan perubahan paradigma pemerintahan dari paradigma pembagian kekuasaan ke paradigma pemisahan kekuasaan menimbulkan kosekwensi logis, pertama penguatan peran lembaga Legislatif terlihat dalam pasal 20 ayat (1) UUD 1945 (Amandemen) yang berbunyi Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, implementasinya dapat dilihat dari rencana kerja dalam pembuatan peraturan . Salah satu perubahan adalah mengenai fungsi pengaturan yang selama ini banyak didominasi oleh Kepala Daerah ,yang seharusnya fungsi tersebut lebih banyak menjadi ranahnya DPRD.

DPRD semasa orde baru yang kontruksinya ditetapkan melalui UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah dengan fungsi dan

²⁷ Achmady,ZA dkk, *Kebijakan Publik dan pembangunan*, IKIP Malang ,1994 hlm 76

tugas DPRD pasca reformasi yang kontruksinya ditetapkan melalui UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah sebagaimana telah direvisidengan UU Nomor 12 tahun 2008. Setelah memasuki era reformasi, dimana penyelenggaraan pemerintah ditetapkan dalam pasal 18 ayat (1) dan pasal 19 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 menetapkan Tugas dan Kewenangan DPRD.

1. Memilih Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah
2. Meilih anggota MPR dari utusan Daerah
3. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah
4. Bersama Kepala Daerah membentuk peraturan
5. Bersama kepala Daerah menetapkan APBD
6. Melaksanakan Pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan UU, Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Pelaksanaan APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah, Pelaksanaan kerja sama Internasional didaerah.
7. Memberikan Pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah. Terhadap kepentingan daerah
8. Menampung dan menindaklajuti aspirasi Daerah dan masyarakat.

Dengan ditetapkan UU Nomor 32 Tahun 2004, sekaligus mencabut UU Nomor 22 Tahun 1999, kepada DPRD diberikan tiga (3) fungsi, delapan (8) Hak dan sepuluh (10) kewajiban. Secara legal formal fungsi dan tugas DPRD berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 semangkin kuat. Dan berwibawa,sebab DPRD ikut menentukan kebijakan Pemerintahan, oleh sebab itu diperlukan ketersediaan sumber daya manusia (SDM)

DPRD merupakan lembaga Perwakilan Rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan daerah adalah pernyataan pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan juga terdapat dalam pasal yang sama UU Nomor 12 Tahun 2008, sedangkan pasal 41 menerangkan tentang fungsi DPRD yaitu Legislasi, Anggaran dan Pengawasan, dan pasal 42 menerangkan tentang tugas dan wewenang DPRD terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diantara lain adalah membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama, membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama Kepala Daerah serta melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan lainnya, pelaksanaan APBD dan kebijakan daerah lainnya yang berhubungan dengan keuangan daerah serta kesejahteraan masyarakat. Ini merupakan tugas dan fungsi DPRD yang selalu dikerjakan secara berkesinambungan.

Lembaga Perwakilan disebut kuat, apabila kinerja yang tinggi dan memuaskan masyarakat apabila pandangan, pendapat dan keputusannya mampu mendorong atau membuat Pemerintah mendengarkan, mempertimbangkan, serta menjadikannya sebagai bahan masukan yang penting dalam perumusan kebijakannya atau mengoreksi kebijakan Pemerintah. Seiring dengan itu juga jika putusan lembaga perwakilan dapat dijadikan pedoman dalam pengambilan kebijakan, dapat dikatakan kinerja DPRD yang bersifat kualitatif yakni merumuskan dan memperjuangkan aspirasi masyarakat agar menjadi putusan ditingkat Nasional maupun Daerah, seiring dengan memperjuangkan aspirasi masyarakat maka dalam hal ini lembaga harus memperhatikan cara, proses, dan

substansi sebuah putusan dan perspektif aspirasi dan kepentingan masyarakat , bukan sekedar hasil tapi kedayagunaan dan kehasilgunaan yang harus diperhatikan.

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dibahas bersama Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama²⁸. Fungsi dari Peraturan Daerah menurut Pasal 12 UU No.10 Tahun 2004 menyatakan “Materi muatan Peraturan Daerah adalah materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, untuk menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi²⁹”.

Berdasarkan ketetapan MPR No.III/MPR/2000 Tentang sumber hukum dan tata urutan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk Peraturan Perundang-undangan yang secara hirarkis merupakan Peraturan Perundang-undangan yang terendah, yang muatan materinya menuju kepentingan masyarakat, kepentingan daerah, kewenangan membentuk Peraturan Daerah diberikan kepada DPRD dibahas bersama Bupati/Walikota, untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Dalam berbagai fungsi, wewenang, hak dan kewajiban, anggota DPRD sudah sepatutnyalah mendasarkan semua itu berdasarkan aspirasi masyarakat atau konstituen yang diwakilinya, anggota DPRD merupakan corong bagi segenap aspirasi masyarakat, merupakan kewajiban bagi setiap anggota DPRD untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat tersebut.

²⁸ Pasal 1 ayat (7) UU No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁹ *ibid*, pasal 12

Untuk menentukan optimalisasi pelaksanaan fungsi pembentukan sebuah peraturan, disadari sepenuhnya bahwa kondisi internal masing-masing lembaga dalam proses pembentukan peraturan masih kurang, hal ini dapat dipengaruhi oleh faktor eksternal maupun internal DPRD antara lain *pertama* konstelasi politik dari kekuatan politik yang ada di DPRD, *kedua* mekanisme pembahasan tidak sepenuhnya melibatkan sektor terkait dan masyarakat yang dalam pembahasan mempunyai tahapan-tahapan sesuai dengan tata tertib DPRD, *ketiga* kapabilitas sumber daya manusia di DPRD masih belum memadai.

Berkaitan dengan proses pembentukan Undang-Undang, baik sebelum dan pasca Amandemen UUD 1945, serta sebelum maupun setelah ditetapkannya UU No.10 Tahun 2004, masih dihadapkan pada berbagai prolemtik, baik secara substansial, teknis yuridis penyusunannya, maupun pelaksanaan dan penegakan Hukumnya.³⁰ Hal ini disebabkan oleh kurangnya sumber daya manusia dalam merumuskan kebutuhan masyarakat dalam bentuk yuridis, sosiologis dan filosofisnya, sehingga kadang terkesan Peraturan yang telah diundangkan kurang berpihak pada masyarakat, sebab setelah dilakukan penelitian Peraturan yang ada banyak kebutuhan Pemerintah seperti retribusi, pajak dan penertipan lainnya.

b.Kerangka Konseptual

1). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Menurut Forum masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (FORMAPPI) Sejak proklamasi kemerdekaan Indonesia, kebijakan Pemerintah (nasional) dan dinamika politik bangsa sangat mempengaruhi pasang surut, perkembangan dan

³⁰ yuliandri, *Asas-asas Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik*, PT .RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm 4

kinerja lembaga perwakilan rakyat tidak terkecuali lembaga Perwakilan Rakyat Daerah, dengan Pemerintah Daerah maupun pola relasi Pusat dan Daerah mengalami perubahan yang signifikan pada pasca Amandemen Undang-undang Republik Indonesia 1945³¹.

Dalam UUD 1945 diamanatkan bahwa NKRI adalah Negara yang berkedaulatan rakyat yang dalam pelaksanaannya menganut prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan untuk mewujudkan hal tersebut maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 sebagaimana telah diganti dengan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebuah lembaga Negara yang berkedudukan di daerah sebagai Penyelenggara Pemerintahan Daerah sesuai dengan prinsip otonomi Daerah, Anggota DPRD dipilih melalui pemilihan umum legislatif yang diusung melalui Partai politik, bagi calon legislatif berasal dari partai politik yang mendapatkan suara terbanyak akan diangkat sumpahnya untuk menjadi wakil rakyat yang mewakili suara dari rakyat yang mempunyai sejuta harapan pada wakil yang dipilihnya, dengan tujuan kesejahteraan untuk daerah dan pada khususnya masyarakat. Namun kenyataannya sering mengejwakan masyarakat yang telah ikut memilih dikarena ketidak mampuan dan ketidak berdayaan anggota DPRD dalam memperjuangkan aspirasi dari masyarakat dan

³¹T.A Legowo M.djadijono cs, *Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia, Studi dan analisis Sebelum dan setelah Perubahan UUD 1945* , FORMAPPI Jakarta 2005 hlm 230

cenderung setiap kebijakan tidak berpihak pada masyarakat kecil, tetapi berpihak pada pengusaha, tujuannya agar dapat menarik retribusi dan pajak .

Sudah seharusnya DPRD bersama Pemerintah memikirkan untuk penambahan PAD diambil bukan dari retribusi dan pajak, namun harus ada kebijakan lain untuk menambah PAD, contoh memanfaatkan asset daerah yang belum produktif dijadikan produktif sehingga dapat menghasilkan dan menambah PAD, Jangan hanya membuat peraturan dalam bentuk kewajiban masyarakat, harus juga muncul peraturan daerah yang mengatur haknya masyarakat.

Dalam rangka meningkatkan peran dan tanggung jawab lembaga Perwakilan Rakyat Daerah, untuk mengembangkan kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab lembaga Perwakilan Rakyat Daerah serta mengembangkan mekanisme *check and balance* antara DPRD dan Pemerintah Daerah, serta meningkatkan kualitas, Produktivitas dan Kinerja anggota DPRD demi terwujudnya keadilan dan kesejahteraan rakyat, dilakukan pemilihan wakil rakyat melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas rahasia, jujur dan adil setiap lima Tahun sekali.

Sebagai ukuran kinerja suatu lembaga dapat diukur dari tercapai tidaknya tujuan dari program kerja yang telah disepakati bersama, Peraturan Daerah yang telah dihasilkan sudah sampai pada aspek kedayagunaan dan kehasilgunaannya, selain tujuan yang jelas serta keterbukaan dalam proses pembentukannya, apakah Perda yang dihasilkan memang dibutuhkan dan bermanfaat dalam kehidupan masyarakat dan bernegara. Akhirnya tingkat sensitivitas dalam pembentukan

Perda adalah terwujudnya transparansi seluruh lapisan masyarakat untuk memberikan masukan . sebab selama ini dilihat Peraturan yang lahir selalu menyangkut pada kewajiban masyarakat apalagi kewajiban pelaku ekonomi.

Dari aspek materi muatan suatu peraturan tingkat sensitivitas ditentukan oleh asas-asas sebagai berikut;

1. Asas Pengayoman, Memberikan perlindungan dan ketentraman
2. Asas kemanusiaan, Perlindungan dan menghormati hak asasi manusia.
3. Asas kebangsaan, tetap menjaga prinsip Negara kesatuan dan kebinekaan
4. Asas kekeluargaan, Mencerminkan musyawarah dalam mencapai mufakat
5. Asas kenusantaraan, Memperhatikan kebutuhan seluruh wilayah NKRI
6. Asas kebhinekaan Tunggalika, menghormati kebiasaan, adat, agama, suku
7. Asas Keadilan, mencerminkan keadilan secara propesional dan kesamaan kedudukan dalam hukum dan Pemerintah.

Peningkatan fungsi legislasi atau fungsi pengaturan tidak hanya dilihat dari jumlah peraturan yang dihasilkan, namun dapat dilihat dari bobot muatan peraturan lebih banyak berpihak kepada kepentingan masyarakat luas serta dapat juga dilihat lahirnya Perda inisiatif DPRD, yang jarang sekali dilakukan oleh DPRD seluruh Indonesia.

Dalam penyusunan peraturan daerah, anggota DPRD harus lebih banyak berperan sebagai sumber ide dan gagasan, sesuai kedudukannya sebagai insan politik, DPRD sebagai lembaga politik sudah selayaknya bermain pada ranah politik, yakni memilih alternatif terbaik bagi masyarakat, memikirkan kesejahteraan masyarakat dalam segala bidang, menampung aspirasi masyarakat

yang dijemput kembali kepada daerah pemilihan dalam bentuk Rises dan menyalurkannya melalui Peraturan Daerah dan pembahasan APBD, tidak hanya menerima, tapi harus aktif dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat, untuk mempertahankan aspirasi tersebut anggota DPRD harus punya pegangan yang berbentuk kemampuan, kemauan dan SDM .

Jika dilihat dari aspek kemampuan, untuk saat ini jajaran Pemerintah Daerah cenderung lebih siap untuk melaksanakan kewajiban dibidang legislasi, termasuk penyusunan dan pengelolaan Prolegda, karena dukungan sumber daya manusia seperti tenaga ahli dan yang menguasai substansi sementara dukungan sumber daya manusia di jajaran DPRD hingga saat ini lebih ditentukan oleh elit politik. Dimana proses rekrutmen di lingkungan Partai politik lebih diwarnai oleh faktor-faktor akseptabilitas politik dari pada kapabilitas untuk mengemban fungsi-fungsi yang melekat pada jabatannya sebagai wakil rakyat.

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mempunyai fungsi, tugas dan wewenang, Hak dan kewajiban, Fungsi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah:

1. Fungsi legislasi
2. Fungsi anggaran
3. Fungsi Pengawasan

Tugas dan wewenang anggota dewan Perwakilan Rakyat daerah adalah:

1. Membentuk Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah

2. Membahas dan memberikan persetujuan Rancangan peraturan daerah mengenai APBD yang diajukan Kepala Daerah.
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah.
4. Mengusulkan pengangkatan dan /atau pemberhentian Kepala daerah kepada Menteri Dalam negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan.
5. Memilih wakil kepala Daerah dalam kekosongan jabatan wakil kepala daerah.
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan terhadap perjanjian Internasional.
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja dengan pihak internasional.
8. Meminta laporan keterangan pertanggung jawaban dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.
9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat.
10. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan undang-undang.
11. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tata cara pelaksanaan tugas dan fungsi di atas diatur dalam peraturan DPRD. (Tatib DPRD) sedangkan Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah:’

1. Hak Interpelasi adalah; hak meminta keterangan kepada kepala Daerah mengenai kebijakan pemerintah Kab/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat.
2. Hak Angket adalah: hak untuk penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Hak menyatakan pendapat adalah menyatakan pendapat terhadap kejadian luar biasa dengan rekomendasi penyelesaian sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Hak dan kewajiban Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

1. Mengajukan rancangan peraturan daerah
2. Mengajukan pertanyaan
3. Menyampaikan usul dan pendapat
4. Memilih dan dipilih
5. Membela diri
6. Imunitas
7. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas
8. Protokoler
9. Keuangan dan administrasi.

Kewajiban Anggota dewan perwakilan rakyat daerah adalah

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila.
2. Melaksanakan UUD RI 1945 dan mentaati peraturan.

3. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara kesatuan Republik Indonesia.
4. Mendahulukan kepentingan Negara diatas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
5. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan Rakyat.
6. Menaati prinsip demokrasi dan penyelenggaraan pemerintah daerah.
7. Menaati tata tertib dan kode etik.
8. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.
9. Menyerap dan menghimpun aspirasi masyarakat konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala.
10. Menampung dan menindak lanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat.
11. Memberikan pertanggung jawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihan.

Dewan Perwakilan Rakyat daerah memiliki alat kelengkapan terdiri dari

1. Pimpinan
2. Badan musyawarah
3. Komisi
4. Badan legislasi Daerah
5. Badan anggaran
6. Badan kehormatan
7. Alat kelengkapan lainnya yang diperlukan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibentuk baik di Propinsi atau kabupaten dan Kota, Pada umumnya lembaga Perwakilan rakyat ini di pahami sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan Legislatif dan karena itulah biasa di sebut dengan lembaga Legislatif Daerah.³²

Pasal 20 ayat (1) UUD RI 1945 berbunyi Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, Pasal 22-D UUD RI 1945 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengajukan kepada DPR rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat daerah, pembentukan dan pemekaran daerah pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan lainnya.³³

Berdasarkan Pasal 39 UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatakan DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pada Pasal 41 UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatakan DPRD memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, dan dalam Pasal 42 UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatakan yang merupakan tugas dan wewenang DPRD antara lain (a) membentuk Peraturan daerah (PERDA) yang dibahas bersama kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama (b) Membahas dan menyetujui Ranperda Tentang APBD bersama dengan kepala daerah. (c) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala

³² Ibid hl 13

³³ UUD RI 1945, Rumusan pasal 20 ayat (10) pasal 22-D amandemen ke IV

daerah Tentang APBD, kebijakan pemerintah daerah dan melaksanakan program pembangunan dan kerja sama internasional.³⁴

Melalui desentralisasi berkeseimbangan, dilakukan lah pembagian fungsi yang jelas antara Kepala Daerah dan DPRD. Dalam pengertian desentralisasi terkandung adanya penyerahan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah, Kewenangan mengatur diwujudkan dalam bentuk pembuatan peraturan daerah yang diperuntukan untuk kepentingan masyarakat dan Pemerintahan yang sepenuhnya harus dilakoni oleh DPRD, sedangkan kewenangan untuk mengurus dan menjalankan dilakoni oleh Kepala Daerah dan jajaran Pemerintah yang bersifat implementasi dari kewenangan mengatur.

2.Dasar Hukum kelembagaan DPRD

Secara umum peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum kelembagaan DPRD dapat dikategorikan dalam 4 (empat) kelompok yaitu:

- a. Peraturan perundang-undangan Pokok dan Khusus yakni UUD RI 1945, UU Nomor 22 Tahun 2003 sebagaimana telah diganti dengan UU Nomor 27 tahun 2009 tentang susunan dan kedudukan MPR,DPR, DPD, dan DPRD.
- b. Peraturan yang bersifat parallel – primer adalah
 - Nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan .

³⁴ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ,pasal 41,42

- UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diamandemen dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang pemerintahan Daerah.
- c. Peraturan Perundang undangan yang bersifat Paralel sukunder yaitu
 - UU Nomor 31 b Tahun 2002 juncto UU Nomor 2 Tahun 2008, tentang Partai politik.
 - UU Nomor 12 Tahun 2003 telah diganti dengan UU Nomor 10 Tahun 2008. Tentang pemilihan Umum, DPR, DPRD dan DPRD
 - UU Nomor 17 Tahun 2003 telah diganti dengan UU Nomor 58 Tahun 2005.diamandemen dengan UU Nomor 3 Tahun 2003
 - UU Nomor 31 Tahun 1999 juncto UU Nomor 2001
- d. Peraturan perundang=undangan organic seperti
 - PP Nomor 24 Tahun 2004 tentang kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota DPRD.
 - PP Nomor 25 Tahun 2004 juncto 16 Tahun 2010 tentang pedoman penyusunan peraturan tata tertib DPRD.

Menurut Bagir Manan peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis Negara atau Pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat umum dan mengikat secara umum, dan berlaku secara umum yaitu tidak mengidentifikasi individu tertentu yang terkandung dalam ketentuan umum mengenai pola tingkah laku masyarakat,³⁵ dengan tata cara yang telah diatur dalam aturan yang berlaku seperti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

³⁵ Bagir Manan, *Dasar-dasar Konstitusi Peraturan Perundang-undangan nasional* Universitas Andalas, Padang, 1994

Dalam kenyataan masih terdapat peraturan perundang-undangan seperti undang-undang yang berlaku untuk kelompok orang tertentu, objek tertentu dan menguntungkan kelompok tertentu,³⁶ Selanjutnya Bagir manan menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat dan ditetapkan serta dikeluarkan oleh lembaga dan pejabat Negara yang diberi wewenang.

Pengertian yang lebih luas lagi Tentang peraturan perundang-undangan yaitu: Aturan tingkah laku yang mengikat secara umum yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan. karena hal-hal yang diatur bersifat umum, maka peraturan perundang-undangan juga bersifat abstrak. secara singkat lazim disebut bahwa ciri-ciri dari kaidah peraturan perundang-undangan adalah abstrak umum

Menurut Jimly Ashiddiqie peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan susunan hirarkis peraturan perundang-undangan Yang berbentuk undang-undang kebawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah, ataupun yang melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk Legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing, menurut Jimlly dalam Yuliandri termasuk dalam pengertian peraturan perundang-undangan ialah:

“Segala perangkat peraturan yang tingkatannya dibawah UU dan dimaksudkan untuk melaksanakan ketentuan yang termuat dalam bentuk

³⁶ Ibit, hl 13

peraturan yang tingkatannya lebih tinggi,Sebagai konsekwensi dianutnya ajaran pemisahan kekuasaan ligislatif dan Eksekutif secara tegas,maka para pejabat yang dapat dianggap memiliki kewenangan demikian adalah Presiden,mentri dan pejabat setingkat mentri³⁷“.

Secara umum, berbagai pandangan para ahli Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, khusus di Indonesia mendefinisikan peraturan perundang-undangan sebagai aturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang, baik tingkat pusat maupun daerah yang mater ipokoknya mengikat secara umum. Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan “*Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum*”.

Peraturan Perundang-undangan adalah suatu sistem norma dalam suatu negara yang memiliki asas tertentu, salah satu asas penting norma hukum adalah hirarki yaitu asas yang berarti norma yang berjenjang dan berlapis, norma yang lebih tinggi menjadi sumber dari norma yang lebih rendah dan norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.

Tata urutan Peraturan Perundang-undangan menurut ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) N0, III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan tata urutan Perturan Perundang-undnagan sebagai berikut :

1. Undang-undang Dasar (UUD 1945)
2. Ketetapan MPR RI (Tap MPR)

³⁷ Jimly Asshiddiqie dalam Yuliandri,op.cit hl 42

3. Undang-Undang (UU)
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden (Kepres)
7. Peraturan Daerah (Perda)³⁸

Dalam Pasal 7 Undang-undang N0 .10 Tahun 2004 dijelaskan bahwa jenis dan hirarki Peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar Republik Indonesia (UUD) 1945
2. Undang-undang/Peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah

TAP MPR TAHUN 2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan mengatakan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan atas Hukum, perlu mempertegas sumber-sumber hukum yang merupakan pedoman bagi penyusunan peraturan lain nya, untuk dapat mewujudkan supermasi hukum yang merupakan aturan hukum untuk mengatur kehidupan masyarakat, dan sumber hukum tersebut dijadikan dasar untuk pembuatan peraturan yang lebih rendah, yang sebagaimana kita ketahui sumber hukum dapat dilihat dari sumber hukum tertulis dan sumber hukum tidak tertulis. Sedangkan sumber hukum Dasar Nasional adalah Pancasila

³⁸ Agung Djojosoekarto, Riant nugroho, Inosentius samsul, Novianto Murti Hantoro, *Meningkatkan fungsi Legislasi DPRD*, Sekretariat Nasional ADEKSI, Konrad Adenauer Stiflung-KA Jakarta Tahun 2004, hlm 7

sebagaimana tertulis dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa.³⁹

Peraturan Daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum yang lebih tinggi dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan, yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Kepala Daerah. Perda sebagai ujung tombak dalam menentukan arah pembangunan dan jalannya roda pemerintahan di daerah, karena ia merupakan dasar dan batasan semua perilaku tata pemerintahan ditingkat daerah, karena ia merupakan bagian dari sumber hukum, oleh karena itu DPRD, Pemerintah Daerah, dan Masyarakat harus menentukan bersama apa saja yang menjadi kebutuhan masyarakat itu sendiri.

Peraturan Daerah mempunyai dua fungsi, *pertama* sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan dan *kedua* dasar utama bagi perumusan kebijakan pemerintahan dan pembangunan di daerah, agar kedua fungsi tersebut dapat dilaksanakan dengan maksimal.

DPRD dan Pemerintah Daerah perlu mempunyai kemampuan untuk memahami apa arti dari peraturan perundang-undangan itu sendiri, sebab Peraturan daerah bukan hanya sebagai naskah yang dirumuskan oleh DPRD dan Pemda, akan tetapi Perda merupakan kaidah-kaidah yang harus ditaati oleh semua pelaku tata pemerintahan dan dapat diterima oleh masyarakat.

Perda merupakan produk hukum yang mempertemukan berbagai kepentingan, dalam perumusan Perda, DPRD dan Pemerintah Daerah harus

³⁹ Undang-undang No. 10 Tahun 2004

memperhitungkan kepentingan, baik kepentingan daerah, antar daerah, golongan, kemampuan sebuah Perda dalam mengakomodasi kepentingan tersebut akan menentukan tingkat kepatuhan berbagai perilaku terkait dan proses penyusunan Perda menentukan tingkat kelancaran pelaksanaan dan kedayagunaannya. Secara umum terdapat saling keterkaitan antar Perda, Perda ikut menentukan keberhasilan pemerintahan dan pembangunan daerah, Perda sebagai alat transformasi atau perubahan pada suatu daerah dalam mencapai sistem pemerintahan dan kinerja pembangunan.

DPRD juga sering mengalami berbagai kesulitan dalam menggunakan Perda sebagai dasar pelaksanaan dua fungsi yang lainnya, yaitu penganggaran dan pengawasan. Ketika Perda telah disahkan dan dilaksanakan, DPRD justru tidak menggunakannya sebagai dasar dalam pengawasan, padahal tingkat yang paling tinggi pengawasan oleh DPRD harus diarahkan kepada kinerja pelaksanaan Perda itu sendiri, begitu juga terhadap fungsi penganggaran sering sekali DPRD dalam mengambil kebijakan tidak berpedoman kepada Perda yang mengatur Tentang sektor pembangunan misalnya, sehingga dalam mengalokasikan anggaran tidak dijadikan pedoman, giliran terjadi ketidak sinkronan dalam pelaksanaan baru ingat ada Perda yang mengatur.

Pasal 1 angka 8 Undang-undang nomor 10 Tahun 2004 Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Himawan Estu Bagito memberikan pengertian peraturan Daerah adalah instrument aturan yang

secara sah diberikan kepada pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan di daerah .

3 . fungsi legislasi

Legislasi berasal dari bahasa Inggris "*Legislation*" yang berarti (1) Perundang-undangan (2) pembuatan Undang-undang, sementara itu kata *Legislation* berasal dari kata kerja "*to legislate*" yang berarti mengatur atau membuat undang-undang, dengan demikian fungsi legislasi adalah fungsi membuat Undang-undang. Didalam Penyelenggaraan Pemerintah, baik ditingkat pusat maupun tingkat Daerah, Pembentukan peraturan perundang-undangan (*wettelijke regel*) atau pelaksanaan fungsi legislasi merupakan sesuatu yang sangat penting demi kelangsungan penyelenggaraan pemerintah.

Menurut Hans Kelsen Fungsi legislasi dipahami bukan sebagai pembentukan dari semua norma umum, melainkan hanya pembentukan norma umum yang dilakukan oleh organ khusus yang disebut dengan lembaga Legislatif.⁴⁰ Norma-norma umum yang dibuat lembaga Legislatif disebut undang-undang (status) yang dibedakan dari norma-norma umum yang dibuat oleh suatu organ selain Legislatif.

Dalam posisi lembaga Legislatif sebagai pembuat semua norma umum yang utama Jimly Asshiddiqie menambahkan: "kewenangan untuk mengatur dan membuat aturan (*regeling*) pada dasarnya merupakan domain kewenangan lembaga Legislatif yang berdasarkan prinsip kedaulatan, merupakan kewenangan

⁴⁰ Han Kelsen dalam Saldi Isra ,op.cit hl 2

wakil rakyat yang berdaulat untuk menentukan sesuatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap individu warga Negara (*Presumption of liberty of the sovereign people*)”.⁴¹

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie dalam buku 'Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, menyatakan bahwa fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan yaitu :

1. Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*)
2. Pembahasan rancangan undang-undangan (*law making proses*)
3. Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*)

Pemberian persetujuan pengikat atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen Hukum yang mengikat lain (*binding decision making on international law agreement and treaties or other legal binding documents*).

Mengingat saat ini peranan Peraturan Daerah sangat penting dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah, maka penyusunannya perlu direncanakan secara matang, agar berbagai perangkat hukum yang lahir ada kedayagunaannya dan kehasilgunaannya untuk masyarakat dan diperlukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dibentuk secara sistematis, terarah dan terencana berdasarkan skala prioritas yang jelas, oleh karena itu instrument Legislasi Daerah sebagai bagian dari tahap perencanaan pembentukan peraturan Daerah.

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang di Indonesia*, Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi republic Indonesia, Jakarta, 2006, hl 11 dalam Saldi isra, op, cit. hal 2

Lima alasan mengapa program legislasi daerah diperlukan dalam perencanaan pembentukan peraturan daerah:

1. Untuk memberikan gambaran objektif Tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan peraturan Daerah.
2. Untuk menetapkan skala prioritas penyusunan rancangan Peraturan Daerah untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama DPRD dan Pemerintah Daerah.
3. Untuk menyelenggarakan sinergi antar lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah.
4. Untuk mempercepat proses pembentukan Peraturan Daerah dengan memfokuskan kegiatan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah menurut skala prioritas yang ditetapkan.
5. Untuk menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Peraturan Daerah

Untuk melihat hasil kinerja DPRD dalam fungsi legislasi atau fungsi pengaturan, tidak hanya dilihat dari jumlah aturan yang dihasilkan, yang berasal dari hak inisiatif DPRD, namun kualitas DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi juga diukur dari muatan peraturan daerah yang seharusnya lebih banyak berpihak kepada kepentingan masyarakat luas.

Makna fungsi legislasi.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga Perwakilan Rakyat Daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan

Pemerintahan Daerah, yang dapat dilihat dalam pasal 40 UU Nomor 32 Tahun 2004 dan pasal 60-70 UU Nomor 22 Tahun 2003 sedangkan fungsi DPRD dapat dilihat dalam pasal 41 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang juga terdapat dalam UU Nomor 12 Tahun 2008

Secara umum fungsi legislasi adalah fungsi membuat Peraturan Daerah yang dibahas bersama Kepala Daerah, serta membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang APBD bersama Kepala Daerah, Melalui fungsi legislasi sesungguhnya menempatkan DPRD pada posisi strategis dan terhormat karna, DPRD ikut menentukan keberlangsungan masa depan Daerah dan juga sebagai memperjuangkan kesejahteraan masyarakat.

Fungsi legislasi merupakan proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pemangku kepentingan untuk menetapkan sistim pembangunan daerah, sebagai produk hukum daerah, maka produk hukum daerah merupakan komitmen bersama para pihak pemengku kepentingan yang mempunyai kekuatan paksa⁴² dengan demikian fungsi legislasi sangat penting untuk menciptakan keadaan masyarakat yang berkeadilan social bagi masyarakat

Peranan Peraturan Daerah dalam Penyelenggaraan pemerintahan Daerah

Fungsi Legislasi bagi penyelenggaraan Desentralisasi dapat dilihat dari hasil kinerja fungsi legislasi terhadap daerah dan masyarakat sebagai berikut:

1. Perda menentukan arah pembangunan dan Pemerintahan di daerah, perda dijadikan acuan untuk daerah dalam menyusun program

⁴² [www,parlemen.net](http://www.parlemen.net)

pembangunan daerah seperti RPJP dan RPJM dan Rencana Strategik Daerah (Renstra)

2. Perda sebagai dasar perumusan kebijakan publik di daerah, kebijakan daerah seperti Kebijakan public tentang pelaksanaan program, Kebijakan pengalokasian SDM, Kebijakan pelaksanaan keuangan dan anggaran dll
3. Perda sebagai kontrak social di daerah, merupakan ikatan kontrak antara pejabat publik dengan masyarakat sebagai pemangku kepentingan. Seperti Perda tentang RPJM dan erat hubungan dengan kampanye legislatif dan kampanye Kepala daerah.
4. Perda sebagai pendukung pembentukan perangkat daerah dan susunan organisasi perangkat daerah, untuk menentukan susunan organisasi perangkat Daerah (SOTK) sesuai dengan kebutuhan Daerah

Peraturan Daerah yang merupakan salah satu sumber hukum di Daerah merupakan landaan untuk melaksanakan kegiatan dan pengambilan kebijakan dan pengambilan keputusan Daerah . Kualitas DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi bukan dilihat dari jumlah peratryan Daerah yang dibentuk atau dihasilkan melainkan pada bobot kualitas nya:

1. Memenuhi rasa keadilan masyarakat
2. Memberi kepastian Hukum kepada Masyarakat
3. Bermanfaat bagi masyarakat.
4. Produk Hukum dapat dilaksanakan dengan dukungan partisipas masyarakat.

Proses Penyusunan Peraturan Daerah (PERDA)

Perencanaan pembentukan peraturan daerah dilakukan berdasarkan program legislasi daerah (Prolegda) . Prolegda merupakan instrument perencanaan program pembentuka Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistimatis. Salahsatu tujuan penyusunan prolegda adalah untuk menjaga agar produk Perda tetap berada dalam kesatuan sistim hukum Nasional. Ketentuan tentang penyusunan program legislasi daerah diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 pasal 15 ayat (2) yang berbunyi Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam sutau program legislasi Daerah.



Dalam pembuatan suatu peraturan harus berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:

1. Kejelasan tujuan
2. Kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat
3. Kesesuain antara jenis dan materi muatan
4. Dapat dilaksanakan
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan

6. Kejelasan rumusan dan adanya keterbukaan.

Setiap materi muatan diharapkan mengandung asas pengayoman terhadap masyarakat yang berlandaskan nilai-nilai Pancasila dan mengandung unsure keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintah serta adanya kepastian hukum, keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Badan legislasi DPRD (BALEGDA) merupakan alat kelengkapan yang bersifat, DPRD dalam menjalankan fungsi pengaturan atau fungsi Legislasi, Dalam menjalankan tugasnya Balegda berpedoman pada tata tertib DPRD, sedangkan tugas pokok dari Balegda adalah:

1. Menginventarisasi seluruh Perda yang sudah ada apakah Perda tersebut tidak berfungsi lagi, tidak sesuai dengan kondisi sosiologis masyarakat . atau masih dapat dijalankan tapi tidak fungsikan sebagai aturan (Perda jalan ditempat)
2. Perda yang harus di buat berdasarkan kebutuhan masyarakat dan Perda dibuat atas perintah dari UU lebih tinggi untuk memberlakukan UU tersebut, serta Perda inisiatif dari DPRD sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang dapat disejalankan dengan masa kampanye, dan dapat juga perda yang berasal dari masyarakat .

Sesuai dengan UU Nomor 10 Tahun 2004 rancangan Perda dapat berasal dari DPRD atau Gubernur, atau Bupati / Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Propinsi dan Kabupaten / Kota, Apabila Ranperda berasal dari DPRD, maka dapat disiapkan oleh anggota, komisi, gabungan komisi atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani

bidang legislasi sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan tata tertib DPRD . yang dinamakan inisiatif DPRD

1.6. Metode Penelitian

A. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan yang menggunakan menggunakan penelitian yuridis sosiologis⁴³, yaitu meneliti proses pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota bukittinggi yang dihubungkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. sedangkan sifat penelitian adalah deskriptif⁴⁴ yaitu penelitian untuk mencari gambaran secara sistematis, faktual dan aktual mengenai fenomena yang ada dalam pelaksanaan fungsi legislasi di DPRD Kota Bukittinggi bersama Pemerintah Daerah dan mencari penyebab kurang efektifnya pelaksanaan fungsi tersebut di DPRD Kota Bukittinggi, baik secara kelembagaan maupun secara keanggotaan dalam menjalankan fungsi legislasi .

B. Lokasi Penelitian

Penelitian dilaksanakan di kota Bukittinggi pada Sekretariat DPRD Kota Bukittinggi, bagian Hukum Pemerintah Daerah dan anggota DPRD periode 2004-2009 yang masih menjabat sebagai naggota DPRD Kota Bukittinggi Periode 2009-2014. dan badan kelengkapan dewan lainnya.

⁴³ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT Radja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hal 43.

⁴⁴ Winarno Surakhmad, *Dasar dan Tekhnik Research*, CV Tarsito, Bandung, 1978, hal 131.

Alasan penulis mengambil lokasi penelitian pada DPRD Kota Bukittinggi, Secara pemerintahan DPRD merupakan Lembaga Negara yang terhormat dimata hukum, dan berdasarkan otonomi Daerah Pemerintah Daerah kota Bukittinggi juga dilengkapi dengan Dewan perwakilan Rakyat Daerah, sebagai Lembaga Negara sering sekali dihujat dan dituding oleh Rakyat mulai dari Pusat sampai kedaerah tidak terkecuali DPRD Kota Bukittinggi. Khusus DPRD Kota Bukittinggi berbeda dengan DPRD Kabupaten / Kota yang berada di Sumatera Barat, *pertama* DPRD Kota Bukittinggi banyak persoalan masyarakat yang harus dijadikan priolitas penyelesaiannya, khusus masaalah konsolidasi tanah bay pas belum selesai-selesai sudah 5 periode Kepala Daerah dan DPRD mulai dari masaalah konsolidasi tanah, tingkat politik sangat tinggi sekalipun luas Kota Bukittinggi berkisar 25 KM persegi, serta konflik Pasar dll. *Kedua* rekrutmen kader dari Partai politik yang dianggap tidak professional tambah lagi dengan sistim suara terbanyak, yang mengakibatkan dampak pada kinerja DPRD Kota Bukittinggi. *ketiga* sebagai masyarakat kota Bukittinggi prihatin dengan keadaan yang terjadi, begitu banyaknya keuangan Daerah diperuntukan untuk hal-hal yang mubasir seperti pembangunan yang bukan kebutuhan rakyat.

C. Sumber Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data skunder, data primer diperoleh secara langsung dari responden anggota DPRD Kota Bukittinggi Priode 2004-2009 yang masih menjabat sebagai anggota DPRD Kota Bukittinggi Priode 2009-2014 yang merupakan subjek dalam penelitian ini.

dan informan lainnya yang terdiri dari Kepala Bagian Hukum Pemerintah Daerah dan Sekretariat DPRD Kota Bukittinggi dikarenakan .

DPRD adalah sebagai lembaga politik, sedangkan anggota DPRD adalah insan Politik, untuk menjalankan fungsinya dengan baik lembaga DPRD dan anggota DPRD perlu didukung oleh staf birokrasi yang harus mampu mengimbangi irama kegiatan DPRD yang sifatnya tidak terlepas dari nuansa Politik. Peraturan pemerintah nomor 41 tahun 2007 tentang organisasi Pemerintah Daerah sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Tahun 2003 diatur mengenai Sekretaris DPRD .Menurut pasal 11 ayat (2) PP Nomor 41 Tahun 2007, SekretarisvDPRD merupakan Unsur Pelayanan terhadap DPRD ,Sekretaris DPRD mempunyai tugas :

1. Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan
2. Administrasi Keuangan
3. Mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD
4. Menyediakan serta mengoordinasikan tenaga ahli yang diperluakn oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah

Sedangkan berdasarkan pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, fungsi Sekretariat DPRD sebagai berikut.

1. Penyelenggaraan administrasi Kesekretariatan DPRD
2. Penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD
3. Penyelenggaraan Rapat-rapat DPRD

Sedangkan Kabag Hukum pemerintah daerah adalah sebagai mantra kerja DPRD sama-sama bergabung dalam setiap pembahasan-pembahasan rancangan peraturan daerah.

D. Teknik Penggumpulan data

Responden

Penelitian ini dilaksanakan terhadap pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Bukittinggi. Data diperoleh dari beberapa anggota DPRD Kota Bukittinggi dan Sekretariat DPRD pada bagian Risalah rapat terhadap jumlah Perda yang telah dihasilkan dan berasal dari Eksekutif, dari Legislatif atau inisiatif masyarakat, berapa Perda baru berapa Perda revisi yang dianggap tidak sesuai lagi dengan keadaan sekarang.

Penentuan responden dilakukan secara *non-probability* sampling dengan menggunakan metode purposif sampling, yaitu pengambilan data dari narasumber berdasarkan kriteria tertentu yaitu anggota DPRD Kota Bukittinggi yang dinilai paling paham dan mengetahui Tentang pelaksanaan fungsi legislasi tersebut dengan alasan untuk memudahkan peneliti mendapatkan bahan dan keterangan sesuai dengan tujuan penelitian, contoh yang tergabung kedalam badan kelengkapan Balegda.

Alasan pemilihan narasumber tersebut karena dari usulan, pembahasan dan hasil rancangan Perda yang dapat menggambarkan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD kota Bukittinggi sesuai dengan kedudukan yang dimilikinya, Dianggap mewakili dan mempunyai inisiatif dalam pembentukan Perda ataupun perubahan terhadap rancangan Perda, kepada mereka diajukan beberapa

pertanyaan dalam bentuk kuisisioner dan wawancara, terhadap informan hanya dilakukan wawancara, untuk mengetahui harapan yang ditumpangkan terhadap pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Bukittinggi.

E. Metode dan alat pengumpul data

Responden adalah anggota DPRD Kota Bukittinggi Priode 2004-2009 yang masih menjabat sebagai anggota DPRD priode 2009-2014, untuk melihat pelaksanaan fungsi legislasi pada DPRD Kota Bukittinggi dalam pembentukan rancangan Perda, peneliti melakukan analisis terhadap Perda dan Rancangan Perda yang telah dihasilkan oleh DPRD Kota Bukittinggi priode 2004-2009 dan gambaran pelaksanaan legislasi DPRD priode 2009-2014, untuk memperoleh data di lapangan dilakukan lah dengan cara :

Wawancara (*interview*) dengan responden dan informan untuk mendapatkan informasi sebanyak mungkin dengan menggunakan instrument berupa pedoman wawancara yang telah disiapkan terlebih dulu, sehingga pertanyaan yang akan diajukan dapat mencapai sasaran yang dikehendaki. Studi dokumen dengan mempelajari dan mencatat data yang sudah diolah dan disusun secara sistematis yang diperoleh dari Sekretariat DPRD Kota Bukittinggi dan bagian Hukum Pemerintah daerah serta bagaian risalah rapat DPRD Kota Bukittinggi.

Alasannya diambil wawancara dengan anggota DPRD 2004-2009 dan 2009-2014 untuk melihat tingkat kemampuan dan hasil yang dicapai oleh DPRD periode 2004-2009 dengan DPRD periode 2009-2014 yang masih menjalankan amanah yang diembannya lebih kurang dua tahun berjalan.

F. Analisis Data

Data yang telah terkumpul kemudian dikompilasi dan divalidasi, diteliti kembali untuk mensinkronkan dengan kelengkapan data yang diperoleh, kejelasan rumusan maupun relevansinya bagi peneliti, sehingga apabila terdapat kekurangan atau ada yang kurang jelas dapat dilengkapi secepatnya.

Data tersebut kemudian disusun secara sistematis, sesuai dengan karakteristiknya dan dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif analisis, sehingga dapat diperoleh gambaran secara utuh dan menyeluruh Tentang fakta yang berkenaan dengan pelaksanaan fungsi legislasi di DPRD Kota Bukittinggi dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Semua hasil penelitian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan, konseptual maupun teori-teori yang telah dikemukakan sebelumnya, dan disajikan dalam bentuk uraian, yang bermuara pada kesimpulan jawaban atas permasalahan yang telah dikemukakan sebelumnya.

Pelaksanaan fungsi DPRD dalam pembentukan Perda, dilihat dari fakta pelaksanaannya yang telah berjalan terhadap tugas dan fungsi yang diperintah oleh undang-undang, Peraturan pemerintah sebagai penyelenggara pemerintah daerah, presentasinya didapatkan dengan jumlah keseluruhan Perda yang dihasilkan, pelaksanaan pembahasan pada peraturan daerah perubahan dan peraturan daerah yang baru dikaitkan dengan kedudukan DPRD sebagaimana diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dan keputusan Nomor 24/KPTS-DPRD/2004 sebagaimana telah diganti dengan Keputusan Nomor 06/KPTS-DPRD/2010.

Dalam aktifitas penyelenggara pemerintah, pembangunan dan pelayanan publik terdapat siklus kegiatan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai dengan pengawasan (kontrol) yang diartikan sebagai suatu proses usaha untuk menemukan apakah suatu kegiatan yang dilakukan sudah sesuai dengan apa yang direncanakan dan apakah hasilnya sudah sesuai dengan tujuan semula

1.7 Sistematika Penulisan

Secara sistematis tulisan ini dibagi dalam 4 (empat) bab. Antara satu bab dengan bab berikutnya saling berhubungan dan merupakan satu kesatuan.

Bab I, merupakan bab pendahuluan yang membahas tentang kerangka teoritis dari penelitian. Kerangka teoritis dari penelitian ini berupa latar belakang masalah, batasan dan perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teoritis dan konptual, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab II, menerangkan tentang Tinjauan Pustaka yang terdiri dari teori negara berdasarkan atas hukum, kedaulatan rakyat dan pemisahan kekuasaan, teori pemisahan kekuasaan, pengertian peraturan perundang-undangan, fungsi legistalif DPRD, peranan peraturan daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, tahapan komponen utama dalam penyusunan perda serta kinerja yang berkualitas menuju terwujudnya pemerintahan yang baik,

Bab III merupakan hasil penelitian, pembahasan dan gambaran umum daerah penelitian, dasar hukum kelembagaan dewan perwakilan rakyat daerah, pemberdayaan DPRD untuk mewujudkan "*clean and good governance*", peran DPRD kota bukittinggi dalam pembentukan peraturan daerah/ pelaksanaan fungsi

legislasi DPRD kota Bukittinggi, serta faktor yang mempengaruhi jalannya fungsi legislasi, dan meningkatkan kinerja DPRD.

Bab IV merupakan kesimpulan dari penulisan tesis, mengemukakan substansi jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang diajukan dalam perumusan masalah. Bab ini merupakan penutup dari keseluruhan tulisan yang berisikan kesimpulan.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Teori Negara Berdasarkan atas Hukum

Indonesia sebagai negara yang berdasarkan Hukum (*rechtstaat*) menempatkan undang-undang dasar Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum dasar tertulis yang merupakan sumber dari segala sumber peraturan perundang-undangan sebagaimana dimuat dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai tertib sumber hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. TAP MPRS yang kemudian diganti dengan TAP MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan (selanjutnya disingkat TAP MPR No. III/MPR/2000).

Dalam Pasal 1 TAP MPR No. III/MPR/2000 dikatakan bahwa: Sumber Hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan. Sumber Hukum terdiri atas Hukum tertulis dan hukum tidak tertulis.

Sumber Hukum dasar Nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam pembukaan UUD 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerayatan yang Dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan /perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, dan batang tubuh UUD 1945.

Pancasila sebagai dasar falsafah dan idiologi Negara yang merupakan refleksi pandangan hidup bangsa dan negara adalah sekaligus merupakan sumber dari segala sumber Hukum negara dan menjadi bintang pemandu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.⁴⁵

Perkembangan wawasan Negara berdasarkan atas hukum mempunyai pengaruh yang sangat besar, sehingga pada ke 20 dan abad ke 21 ini hampir tidak satupun Negara moderen tanpa menyebut “Negara berdasarkan atas HUKUM”, teori “*Rechtsstaat*” menuntut secara tegas dan jelas adanya (1) pemisahan /pembagian kekuasaan dalam Negara: (2) adanya konstitusi tertulis mengenai adanya hak-hak dasar warga Negara : (3) adanya kepastian hukum bahwa semua tindakan pemerintah harus berdasarkan Undang-undang Dasar dan Undang-undang; (4) adanya peradilan yang bebas dan merdeka⁴⁶

2.2..Kedaulatan rakyat dan pemisahan kekuasaan

Umumnya negara moderen di dunia menyatakan dirinya sebagai negara yang bersitem pemerintahan demokrasi, yakni sistem pemerintahan yang bersumber pada kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat merupakan paham kenegaraan yang menjabarkan dan pengaturannyan dituangkan dalam konstitusi atas undang-undang dasar suatu negara yang bersangkutan⁴⁷.

Asas kedaulatan atau paham demokrasi mengandung arti, 1) demokrasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikuti

⁴⁵ H.A.S.Natabaya ibit hlm 222-223

⁴⁶ Attamimi, op,cit

⁴⁷ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty Yogyakarta, cetak ke II, 2000, lm 1

sertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, 2) demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi keadaan cultural, histeris suatu bangsa sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat dan demokrasi pancasila. Dengan demikian dalam suatu negara demokrasi rakyat adalah sentral karena rakyat di suatu negara pada hakikatnya adalah pemegang kedaulatan, artinya rakyat menjadi sumber kekuasaan⁴⁸.

Hal tersebut sesuai dengan ide yang dikembangkan J.J Rousseau (1712-1778) yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, rakyatlah yang mengatur dan penguasa (Eksekutif) yang menjalankan hukum yang telah dibuat oleh rakyat. Bila penguasa tidak mampu menjalankan hukum yang dibuat oleh rakyat, atau bahkan menyimpang, bahkan rakyat berhak mengganti penguasa⁴⁹. Dengan demikian rakyat secara keseluruhan ikut menentukan jalannya pemerintahan dan yang disebut demokrasi langsung (*Direct democracy*)⁵⁰.

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa ajaran kedaulatan rakyat menyakini bahwa yang sesungguhnya berdaulat dalam setiap negara adalah rakyat. Kehendak yang sesungguhnya berdaulat dalam setiap negara adalah rakyat. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah⁵¹. Perwujudan teori kedaulatan rakyat atau demokrasi moderen menurut Dahlan

⁴⁸ Ibid, hlm 7

⁴⁹ Moh.Kusnardi & Harmaly Ibrahim, *Hukum Tata Negara*, PSH Hukum dan Tata Negara FHUI, 1983, hlm.130

⁵⁰ Bagir Manan, op,cit Yogyakarta, 2001, hlm.59

⁵¹ Jumly Asshiddiqie, op,cit, Hlm.11

Thaib dalah melalui sistem perwakilan artinya rakyat memilih seseorang dari dirinya untuk mewakilinya⁵².

Indonesia yang menganut asas demokrasi sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945”, sebagaimana juga diamanatkan melalui sila keempat Pancasila yang menyatakan “Kerakyatan yang dipimpin oleh himah kebijaksanaan dalam permusyawaratan / perwakilan”.

Dengan demikian negara Indonesia adalah negara demokrasi atau kerakyatan dengan sistem perwakilan, yang implementasinya tidak hanya dilakukan oleh pemerintah pusat tapi juga oleh pemerintah daerah. Hal ini didasarkan kepada Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi ddan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”.

Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 menyatakan, “ Pemerintah daerah Propinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewana Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggota dipilih melalui pemilihan umum”. Dengan demikian menurut Bagir Manan⁵³ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah merupakan instrumen demokrasi untuk mewujudkan kedaulatan rakyat di daerah. Dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat disegala bidang dan memajukan pembangunan daerah, dalam kontek pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan,

⁵² Dahlan Thaib.op.cit

⁵³ Bagir Manan.OP.Cit, hlm 59

2.3. Teori Pemisahan Kekuasaan

Dalam rakyat demokratisasi dan pembatasan kekuasaan, dikenal adanya prinsip pemisahan kekuasaan (separation of power). Teori yang paling populer mengenai soal ini adalah gagasan pemisahan kekuasaan negara (separation of power) yang dikembangkan oleh seorang sarjana Perancis bernama Montesquieu. Menurutnya kekuasaan negara haruslah dipisah-pisahkan kedalam fungsi-fungsi Legislatif, Eksekutif dan yudikatif. Fungsi Legislatif dikaitkan dengan peran pemerintah dan fungsi yudikatif dengan lembaga peradilan⁵⁴.

Montesquieu melalui Trias Politicanya menjabarkan teori Tentang pemisahan kekuasaan yang membagi kekuasaan negara menjadi tiga yaitu kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan yudikatif. Pada dasarnya konsep pemisahan kekuasaan ini cukup baik dan adil dimana organ mempunyai fungsi masing-masing secara jelas dan di dalam menjalankan fungsinya dapat melakukan kontrol satu sama lain⁵⁵.

Jhon locke adalah seorang Filsuf Inggris yang pertama kali menggagaskan pentingnya kekuasaan dalam negara dipisahkan menjadi tiga bidang : pertama, kekuasaan membentuk undang-undang (Legislatif); kedua, kekuasaan Eksekutif; dan ketiga, kekuasaan federatif⁵⁶. Pada awalnya, pendapat Locke tersebut memaknai kekuasaan Eksekutif bukan sebagaimana pengertian sekarang ini, tetapi kekuasaan dalam bidang peradilan yang harus bebas dari pengaruh kekuasaan

⁵⁴ Jumly Asshiddiqie, *op,cit*, 2 Oktober 2000, hlm1.

⁵⁵ Jumly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi dan PSHTN FHUI, Jakarta, 2004, hlm.26.

⁵⁶ Moh.Kusnardi dan Hamaily Inrahim, *op,cit* , hal140.

lain. Hal ini terungkap dari pendapat Polak⁵⁷ yang menyatakan bahwa “Executive power” yang dimaksud Locke ialah kekuasaan peradilan, bukan pengertian moderen Tentang kekuasaan Eksekutif seperti yang disangkakan oleh pemikir yang datang kemudian. Bahkan, pemaknaan Locke Tentang kekuasaan Eksekutif lebih luas lagi yaitu mencakup kekuasaan untuk memanggil parlemen bersidang.

Pemikiran Locke itu pada gilirannya memberikan inspirasi dan mengilhami Montesquie (1689-1755) yaitu seorang ahli hukum perancis dalam membangun suatu ajaran teori pemisahan kekuasaan. Hal itu tergambar dengan jelas dalam bukunya “DE l’Esprit des Lois” yang terbit Tahun 1748. dalam buku tersebut dirumuskan “The Doctrine of Sepatarion of power stetes that the legislative, executive and judicial functions of government should be Independent”. (Dokrin pemisahan kekuasaan negara ke dalam fungsi-fungsi pemerintahan yang independen : Legislatif, Eksekutif dan yudikatif)⁵⁸.

Pentingnya pemisahan kekuasaan diterapkan dalam suatu pendapat ketika kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dipegang oleh orang yang sama, tidak akan ada kebebasan, sebab hal tersebut dapat menimbulkan monarki atau bersifat tirani. Demikian juga jika kekuasaan yudikatif tidak dipisahkan dari kekuasaan Legislatif dan Eksekutif. Pendapat yang serupa juga dilontarkan oleh Jhon Alder, bahwa jika ada dua jenis kekuasaan jatuh pada satu tangan / orang dapat berakibat tirani. Oleh karena itu, suatu kondisi pemerintahan yang baik adalah, bahwa

⁵⁷ Polak dan Moh.Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, gama Medi, Yogyakarta, 1999 hal.23

⁵⁸ op.cit, hal.30

masing-masing jenis kekuasaan dilakukan oleh organ yang terpisah dan saling menjaga ketidak tergantungan satu sama lain⁵⁹.

Dari kedua pandangan tersebut terkandung makna bahwa pemisahan kekuasaan bertujuan agar kekuasaan atau pemerintahan menghindari dari tidak melakukan tindakan sewenang-wenang, menjamin hak-hak warga negara dan memberikan ruang gerak terhadap pelaksanaan prinsip kebebasan dan kemerdekaan.

Dalam rangka menjalankan tugas-tugas dan fungsi tersebut secara proposional, diperlakukan organ atau badan yang berbeda dan terpisah, yaitu parlemen untuk menjalankan fungsi-fungsi Legislatif, Eksekutif untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan (Eksekutif) dan pengadilan untuk menjalankan fungsi-fungsi yudikatif. Meskipun diantara ketiga badan atau cabang tersebut tidak boleh saling mencampuri satu sama lain, setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya. Adanya mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi diantara badan atau cabang kekuasaan tersebut terdapat prinsip “ checks and balance system”⁶⁰.

Berpatokan pada deskripsi Locke dan Montesquie diatas, keduanya terdapat perbedaan antara lain, Locke tidak mengenal istilah kekuasaan yudikatif, karena kekuasaan yudikatif telah tercakup dalam kekuasaan federatif. Sebaliknya Montesquie tidak menggunakan kekuasaan federatif karena kekuasaan tersebut telah tercakup dalam kekuasaan Eksekutif. Disamping adanya perbedaan, patut pula diakui bahwa didalamnya terkandung persamaan, yaitu keduanya dilator

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Miriam Budiarjo, *dasar ilmu politik*, gramedia Pustaka utama , Jakarta, 1998, hal.153

belakangi oleh pemikiran atas kepedulian dan perlawanan terhadap praktek raja atau penguasa yang absolut.

Pemisahan kekuasaan klasik tersebut terdapat 2 prinsip yang dianggap mendasari pemerintahan yang adil yaitu:

1. Pemisahan tiga cabang kekuasaan yaitu Legislatif, Eksekutif dan yudikatif merupakan unsur yang esensial dalam rangka mengembangkan dan memelihara kebebasan politik;
2. Masing-masing organ tersebut mempunyai fungsi tersendiri :
 - a. Masing-masing organ tidak mencampuri fungsi-fungsi organ yang lain.
 - b. Personalia masing-masing organ terpisah dan tidak boleh dirangkap.
 - c. Dalam menjalankan fungsinya, setiap organ bersifat saling mengawasi⁶¹

Undang-undang dasar 1945 telah menggariskan Tentang kekuasaan baik secara vertikal maupun horizontal. Pembagian kekuasaan secara vertikal lazim dikenal pembagian kekuasaan secara teritorial menunjuk pada pembagian kekuasaan antara tingkatan pemerintahan. Hal ini sebagaimana digariskan dalam ketentuan Pasal 1 yaitu (1) jo Pasal 18 dan Pasal 18 A UUD 1945. sedangkan pembagian kekuasaan secara horizontal menunjuk pada pembagian fungsi-fungsi antara organ-organ kenegaraan yang menggambarkan adanya “Division of power” yang terdiri dari MPR, DPRD, DPD, BPK, Presiden, Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung yang masing-masingnya memiliki fungsi masing-masing⁶².

⁶¹ Ibid, hal.60

⁶² Miriam Budiarjo, op.cit, hal1-2

Iplementasi dari demokrasi perwakilan di Indonesia tidak hanya dilakukan oleh pemerintah pusat. Hal ini timbul sebagai konsekwensi dari pelaksanaan Pasal 18 UUD 1945 setelah amandemen menyatakan, “ pembagian daerah indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahanny ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan sistem pemerintahan negara⁶³.

Mencermati Pasal 18 UUD 1945 sebagaimana dirumuskan pendiri suatu negara, teliti bahwa pendiri suatu negara Republik Indonesia telah menampakan perhatian yang sangat besar terhadap bentuk dan susunan pemerintahan seperti tertuang dalam amanant UUD 1945. keberadaan DPRD dipandang penting agar pemerintahan daerah dapat dibangun dan dilaksanakan atas dasar permusyawaratan (Demokrasi).

Sehubungan dengan itu Bagir Manan mengemukakan paling tidak ada tiga faktor utama yang menunjukan kaitan antara pembentukan atau susunan pemerintahan tingkat daerah dengan sandi kedaulatan rakyat :

1. Sebagai upaya mewujudkan prinsip kebebasan (*liberty*).
2. Sebagai upaya untuk menumbuhkan kebiasaan agama rakyat memutus sendiri urusan-urusan (pemerintahan) yang bersifat lokal, bahkan hanya sekedar sebagai wahana latihan yang baik, tetapi menyangkut segi yang sangat sensasial dalam suatu masyarakat demokratik.

⁶³ Rumusan Pasal 18 UUD 1945 ini telah dirubah melalui *amandemen kedua UUD 1945* selanjutnya lihat Amandemen Kedua UUD 1945.

3. Sebagai upaya memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai berbagai tuntutan yang berbeda⁶⁴.

Sesuai dengan asas demokrasi dan otonomi, daerah diberikan hak untuk mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri. Ini lazim disebut dengan pemberian otonomi daerah. Menurut Bagir Manan, “ Otonomi daerah bertalian dengan demokrasi karena itu harus ada lembaga dan tatanegara penyelenggaraan pemerintahan demokrasi di daerah”⁶⁵. Sedangkan M.Hatta menjelaskan bahwa, “Otonomisasi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong perkembangan prakasa sendiri”. Dengan berkembang prakarsa sendiri maka tercapailah apa yang adimaksud demokrasi, yaitu demokrasi dari, oleh dan untuk rakyat⁶⁶.

Dalam negara yang menganut paham demokrasi, seharusnya diberikan yang seluas-luasnya kepada rakyatnya untuk ikut serta dalam pemerintahan. Semboyan demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (Government of the people, by the people and for the people). Kalaupun semboyan itu benar-benar hendak direalisasikan, maka tidaklah cukup dengan melakukannya pada tingkat nasional atau pusat saja, tetapi juga pada tingkat daerah⁶⁷.

⁶⁴ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Perpustakaan Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hal.34

⁶⁵ ibid hl 35

⁶⁶ M.Hatta, *arus balik kekuasaan pusat ke daerah*, pustaka sinar Harapan, Jakarta, 2000, hal.60

⁶⁷ Josef RiwuKoha, *prospek otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia Identifikas Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hal.11

Memperhatikan sendi negara demokrasi yang dianut oleh negara Republik Indonesia, kekuasaan Legislatif merupakan pencerminan dari kekuasaan rakyat yang dijalankan oleh suatu lembaga perwakilan rakyat, baik di pusat maupun di daerah (dalam hal ini untuk tingkat daerah dilakukan oleh DPRD), hal ini akan berpengaruh terhadap hubungan antara kekuasaan Eksekutif dan Legislatif. Kondisi ini tidak lepas dari konsekuensi sistem pemerintahan demokrasi yang mengharuskan kekuasaan pemerintahan diletakkan dalam sistem pengawasan rakyat melalui wakil-wakilnya di Legislatif.

Lahirnya UU no.22 Tahun 1999 yang telah diganti dengan UU no.32 Tahun 2004 dan telah pula dirubah dengan UU no 12 Tahun 2008, yang memisahkan DPRD dari pemerintahan daerah dimaksudkan untuk menempatkan DPRD sebagai komponen penting dan sentral dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan daerah. Pemikiran demikian merupakan usaha perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di daerah, yang tercermin dengan adanya keikutsertaan rakyat lewat lembaga perwakilan di daerah (DPRD) dalam menentukan kebijakan pemerintahan dan pembangunan daerah yang bersangkutan⁶⁸.

Undang-Undang ini dengan tegas memisahkan antara badan Legislatif dan badan Eksekutif. Yang berfungsi sebagai badan Legislatif adalah DPRD dan badan Eksekutif adalah pemerintah daerah. Dalam hal ini DPRD sebagai badan Legislatif daerah mempunyai kedudukan yang sederajat dan menjadi mitra pemerintah daerah. DPRD bukanlah bagian dari pemerintah daerah. Sebelumnya

⁶⁸ Krishna Daramurti dan Umu Rautan, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal.47

berdasarkan Undang-undang nomor 5 Tahun 1974, DPRD ditempatkan sebagai bagian dari pemerintahan daerah. Akibatnya DPRD tidak dapat menjalankan tugas sebagai instrumen demoratik sebagaimana mestinya.

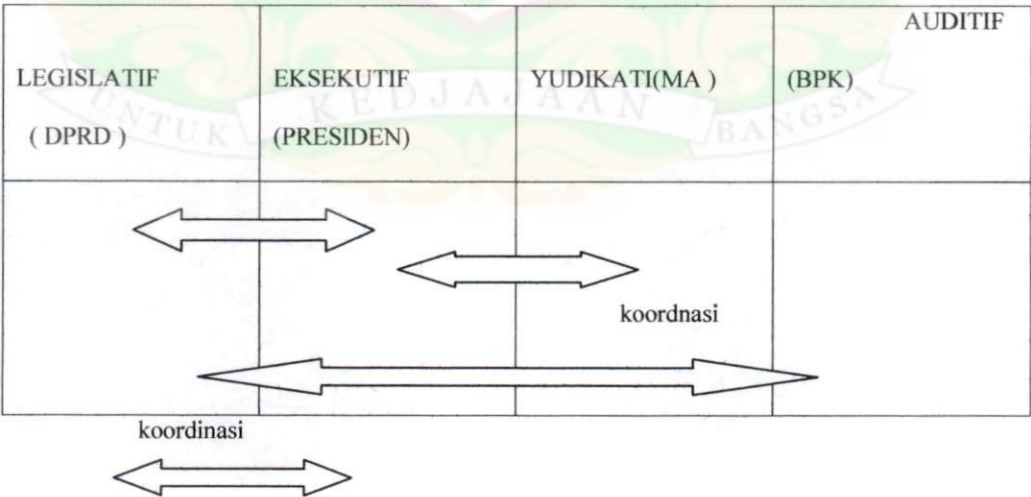
Dalam kontek ini terlihat bahwa era reformasi DPRD harus dipisah dari pemerintahan daerah dan dikembalikan kepada fungsi yang seharusnya, yaitu sebagai badan Legislatif dengan kedudukan yang sederajat dengan pemerintahan daerah sebagai badan Legislatif. Dalam Undang-undang nomor 32 Tahun 2004, dijelaskan bahwa hubungan antara pemerintah daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang sama dan sejajajr, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan daerah.

Pemisahan secara tegas kedua institusi ini menandai dimulainya sistem pemerintahan daerah baru yang dipandang lebih demokrasi, karena telah mendudukan DPRD sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah. Peraturan Daerah sebagai alat pemerintah dan demokrasi.

Tabel 5

MODEL PEMISAHAN KEKUASAAN

MENURUT UUD 1945 YANG DIAMENDEMEN



Dikaitkan dengan sistem pemerintahan perubahan paradigm pemerinatahan dari paradigm pembagian kekuasaan ke paradigm pemisahan kekuasaan menimbulkan berbagai konsekuensi logis.

Penguatan peran DPRD sebagai lembaga Legislatif, dapat dilihat pada Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 (Amandemen) yang berbunyi “ Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang “ Implementasinya kemudian dapat dilihat dari banyaknya inisiatif DPR dalam pembuatan UU.rencana Kerja DPR dalam pembuatan undang-undang tertuang dalam program Legislasi Nasional maupun daerah. Melalui UU nomor 10 Tahun 2004 Tentang pembentukan peraturan Perundangan-undangan yang berasal dari DPRD.

2.4. Pengertian Peraturan Perundang-undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ataupun peraturan daerah merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode membuat pertaturan perundang-undangan. Pembuatan peraturan perundang-undangan pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengembangan dan penyebarluasan. Peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah merupakan peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

Prosedur pembentukan peraturan daerah selama ini diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 21 dan nomor 24 Tahun 2003 (sebelum dibentuk undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan). Hal ini membuktikan bahwa kedudukan peraturan daerah selaku berada dibawah peraturan menteri dan fungsinya juga melaksanakan kebijakan menteri, khususnya Menteri Dalam Negeri berdasarkan undang-undang nomor 22 Tahun 1999 membawa implikasi berubahnya kedudukan dan fungsi peraturan daerah. Demikian juga mekanisme pembentukan dan pengawasannya pun menjadi berubah⁶⁹.

Seiring dengan perubahan pola hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, setiap perancangan Peraturan Daerah terlebih dahulu harus mempelajari dan menguasai aturan hukum positif Tentang Undang-undang Pemerintah Daerah, Peraturan Pelaksanaannya yang secara khusus yang mengatur Tentang peraturan daerah.

Setiap perancangan peraturan baik yang ada pada lembaga Legislatif (DPR atau DPRD) maupun yang ada pada Eksekutif berkewajiban memahami hukum perundang undangan yang berlaku. Penguasaan yang benar atas hukum perundang-undangan memberikan kontribusi yang sangat relevan bagi pembentukan hukum. Ketidak cermatan dalam penguasaan hukum perundang-undangan yang berlaku dapat menjadi sebab cacatnya aturan hukum yang dibentuk baik secara formil maupun materil.

⁶⁹ EDI HAskar, “*Pembentukan Peraturan Daerah*”.Seminar sehari Bikittinggi 2010

Untuk merancang sebuah Peraturan Daerah, perancangan harus menyiapkan kemampuan dan menguasai apa objek yang akan diatur sebagai berikut:

1. Analisa data Tentang persoalan yang akan diatur.
2. Kemampuan teknis perundang-undangan.
3. Pengetahuan teoritis Tentang pembentukan aturan.
4. Hukum perundang-undangan baik secara aturan maupun khusus Tentang Perda⁷⁰.

Pembuatan peraturan daerah adalah fungsi yang harus dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Perda merupakan salah satu sumber hukum dalam tata urutan undang-undang Indonesia, akan tetapi seringkali kali Perda hanya ditempatkan sebagai peraturan biasa yang menjabarkan peraturan-peraturan lanjutan terhadap kebijakan pemerintah Nasional. Kenyataan seperti ini perlu diluruskan agar Perda mendapatkan posisi sebagaimana diamanatkan secara konstitusi⁷¹.

Diera otonomi daerah dan desentralisasi DPRD dan Pemda mempunyai kewenangan yang luas dan peran pembuatan peraturan perundang-undangan, akan tetapi sering pelaksanaan fungsi dan tugas tersebut tidak selaras atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan satu sama lainnya. DPRD dan pemda perlu selalu memperhatikan kerangka hukum dan / atau tata urutan peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi pertentangan dengan peraturan lainnya.

⁷⁰ Krisna Daramurti, op cit

⁷¹ Agung Djojosoekarto, Rian Nugroho, *Perda sebagai pemerintahan dan demokratisasi*, Sekretariat ADEKSI 2004

Perda ikut serta menentukan arah pembangunan dan pemerintah di daerah. Karena ia memberikan dasar dan batasan Tentang bagaimana tata pemerintahan di berbagai bidang harus dijalankan, semua pelaku tata pemerintahan baik di tingkat nasional maupun ditingkat daerah, harus memperhatikan dan menghormati Perda, karena ia merupakan bagian dari sumber hukum. Oleh karenanya, DPRD, Pemda dan Masyarakat sipil harus menentukan bersama apa saja Perda yang utama dan apa saja yang lebih merupakan operasionalisme.

Perda sebenarnya mempunyai dua fungsi yaitu sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan dan dasar utama bagi perumusan kebijakan pemerintah dan pembangunan di daerah. Agar kedua fungsi ini terpenuhi terdapat lima hal dasar yang perlu diperhatikan yaitu :

1. DPRD dan Pemda pada tahap awal perlu memahami apa arti dari peraturan perundang-undangan itu sendiri, Perda bukan hanya naskah yang dirumuskan DPRD, akan tetapi merupakan kaidah-kaidah yang harus ditaati oleh semua pelaku tata pemerintahan di daerah. Dengan kata lain Perda adalah kontrak sosial pada tingkat daerah, yang mengatur Tentang aspek-aspek pemerintahan dan pembangunan yang bersifat lebih spesifik.
2. Perda merupakan produk perundang-undangan yang mempertemukan kepentingan-kepentingan baik pada lingkungan daerah, antar daerah atau tingkat nasional. Kemampuan Perda dalam mengakomodasi kepentingan-kepentingan menentukan tingkat kepatuhan berbagai pelaku terkait. Partisipasi dan ketercakupan dari berbagai pelaku tata

pemerintahab dalam proses penyusunan Perda menentukan tingkat kecancaran pelaksanaanya.

3. Perda dirumuskan untuk dilakukan, DPRD dan pemda mempunyai tanggungjawab yang hampir sama terhadap pelaksanaan.
4. Secara umu terdapat saling keterkaitan antara Perda.
5. Perda ikut menentukan keberhasilan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu proses untuk mewujudkan satu negara berdasarkan hukum (*Rul of Low*) namun sebelum suatu peraturan lahir diperlukan terlebih dahulu peraturan yang mengatur prosedur mekanisme bagaimana suatu peraturan dilahirkan sesuai sistem ketatatnegeraan yang berlaku, prosedur dan mekanisme tersebut meliputi proses perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengembangan dan penyebarluasan⁷².

2.5. Fungsi Legistalif DPRD

Dewan Perwakilan rakyat Daerah (DPRD) adalah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsure penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur dalam Pasal 40 UU Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 60 -70 UU Nomor 22 Tahun 2003 telah diganti dengan UU Nomor 27 Tahun 2009 Pasal 343 lembaga DPRD mempunyai fungsi legislasi , anggaran, dan Pengawasan, secara umum ditegaskan fungsi legislasi adalah suatu fungsi

⁷² UUD RI Nomor 10 tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

untuk membuat peraturan daerah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 42, UU nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan:

1. DPRD mempunyai tugas dan wewenang membuat peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.
2. DPRD membahas dan menyetujui rancangan peraturan Daerah tentang APBD bersama Kepala Daerah.

Melalui fungsi legislasi sesungguhnya menempatkan DPRD pada posisi yang sangat strategis dan terhormat, karena DPRD ikut menentukan keberlangsungan dan masa depan daerah. Hal ini juga harus dimaknai dengan amanah untuk memperjuangkan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Fungsi legislasi adalah suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak pemangku kepentingan untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan, oleh karena itu fungsi legislasi dapat mempengaruhi karakter dan profil daerah melalui peraturan daerah sebagai produk pemerintahan daerah. Disamping itu sebagai produk hukum daerah peraturan daerah merupakan komitmen bersama para pihak pemangku kepentingan daerah, maka demikian fungsi legislasi mempunyai arti yang sangat penting untuk menciptakan keadaan masyarakat yang diinginkan sebagai social engineering maupun sebagai pencita keadilan social bagi masyarakat.

Sesuai dengan undang-undang nomor 22 Tahun 2003 (Tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana

telah diganti dengan UU No 27 Tahun 2009). DPRD merupakan sebuah lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah propinsi / kabupaten kota, Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah ” DPRD sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah’, sebagai sebuah lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, didaerah atau unsur penyelenggara pemerintahan , DPRD mempunyai fungsi Legislatif, anggaran dan pengawasan.

Untuk fungsi Legislatif terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan fungsi ini antara lain :

1. Undang-undang nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan-peraturan Perundang-undangan.
2. Peraturan Pemerintah nomor 25 Tahun 2004 Tentang pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD,dan telah diganti dengan Peraturan pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman penyusunan Tata Tertib DPRD.
3. Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintah daerah.
4. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 sebagai telah diroboh dengan UU Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Susunan dan kedudukan MPR,DPR,DPD.DPRD

Ada tiga dasar atau landasan dalam rangka pembuatan peraturan, pada tiap jenis dan tingkat baik itu undang-undang, Perpu, Peraturan Pemerintah, Perda dan sebagainya yaitu landasan filosofi, landasan yuridis dan landasan sosiologis⁷³.

⁷³ ibid hal.20

Pertama Landasan filosofi yaitu dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan (Pemerintah) ke dalam suatu rencana atau draf peraturan perundang-undangan, misalnya di Republik Indonesia, Pancasila menjadi dasar filsafat perundang-undangan. Dengan demikian secara prinsip tidak dibuat suatu peraturan yang bertentangan dengan dasar filsafat.

Kedua Landasan yuridisnya adalah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*Cechtsgrond*) bagi pembentukan suatu peraturan, misalnya Undang-undang dasar 1945 menjadi landasan yuridis bagi pembuatan undang-undang organik, selanjutnya Undang-undang tersebut menjadi landasan yuridis bagi pembuatan peraturan pemerintah, peraturan daerah, dan lain-lain. Landasan ini dapat dibagi atas dua macam yaitu:

a. Landasan Yuridis dari segi formil

Yakni landasan yuridis yang memberi kewenangan (*bevoegheid*) instansi yang tertuang untuk membuat Rancangan Peraturan Daerah.

b. Landasan yuridis dari segi materil

Yakni landasan yuridis untuk segi isi (materi) yaitu dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu, misalnya Pasal 18 ayat (1) Uud 1945 (sesudah perubahan) menjadi landasan yuridis dari segi materil untuk membuat UUD organik mengenai Pemerintah Daerah.

Ketiga Landasan Sosiologi Artinya mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat industri, hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan itu dapat

berupa kebutuhan atau tantangan atau masalah-masalah yang dihadapi seperti masalah-masalah perburuhan, kebersihan dan ketertiban dan lain sebagainya⁷⁴.

Fungsi legislasi adalah fungsi untuk membuat peraturan undang-undang atau kebijakn. DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah, salah satunya mempunyai fungsi Legislatif, Penyelenggaraan pemerintah di daerah serta pelaksanaan pembangunan dan perputaran roda perekonomian di daerah memerlukan arah kebijakan yang menjadi rambu-rambu sebagai aturan main baik bagi pemerintah, pelaku usaha dan masyarakat pada umumnya.

Peran DPRD lah untuk menentukan arah atau kebijakan ini (bersama-sama dengan kepala daerah) dalam bentuk penyusunan Perda. Perlu ditekankan bahwa DPRD merupakan *Policy* mahir dan bahan sebagai *policy Implementor* adalah Kepala daerah beserta seluruh jajaran perangkat pemerintah daerah.

Karena fungsinya untuk memberikan arah dan kebijakan pembangunan daerah, maka fungsi Legislatif dari DPRD merupakan fungsi yang sangat strategis serta terhormat. DPRD sebagai pengemban amanah rakyat mempunyai kewenangan untuk memperjuangkan rakyat yang diwakilinya, tinggal bagi mana para anggota DPRD memanfaatkan dengan benar lebih jauh, ini berarti DPRD bisa ikut menentukan kelangsungan serta masa depan daerah.

Fungsi Legislatif merupakan suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan pada pihak (*Stekholder*) untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah dilaksanakan. Oleh karena itu, fungsi ini dapat mempengaruhi karakter

⁷⁴ Edi Askar, *Pembentukan Peraturan Daerah* dalam seminar sehari, di DPRD kota Bukittinggi Periode 2004-2009.

serta propil daerah melalui peraturan daerah sebagai produknya. Disamping ini sebagai produk hukum daerah, Perda merupakan komitmen bersama pada pihak (*Stakeholder*) daerah yang memiliki kekuatan paksa⁷⁵.

Arti penting fungsi Legislatif dari DPRD adalah bersama-sama dengan Kepala Daerah membuat dan menetapkan Perda, yang berfungsi sebagai “Perda menentukan arah pembangunan dan merupakan kebijakan publik tertinggi di daerah”. Perda harus menjadi acuan seluruh kebijakan publik yang dibuat termasuk didalamnya sebagai acuan daerah dalam menyusun program pembangunan daerah. Serangkaian keputusan yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat. Agar Perda Tentang arah pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah daerah dapat dioperasionalkan diperlukan ketentuan atau peraturan Tentang pelaksanaan pemerintah daerah. Segala bentuk kebijakan yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan harus mengacu pada Perda sebelumnya atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Beberapa kebijakan yang harus mengacu kepada Perda antar alain :

1. Kebijakan Publik Tentang Manajerial pelaksanaan program.
2. Kebijakan Publik Tentang pengalokasian dan pemberdayaan sumber daya manusia.
3. Kebijakan pelaksanaan keuangan dan anggaran.
4. Kebijakan Tentang pelaksanaan sistem dan prosedur.
5. Kebijakan pembentukan struktur organisasi.

⁷⁵ Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), *Meningkatkan Kapasitas Fungsi Legislatif DPRD*, hal.33

Sebagai kebijakan publik tertinggi di daerah, Perda harus menjadi acuan seluruh kebijakan publik termasuk sebagai acuan daerah dalam menyusun program pembangunan daerah⁷⁶. Perda merupakan instrumen aturan / peraturan perundang-undangan yang secara sul diberikan kewenangan penyusunannya kepada penyelenggara pemerintahan di daerah (DPRD dan Kepala daerah) dalam rangka tugas pembangunan didaerah. Dalam penyusunannya DPRD harus memahami tata urutan peraturan perundang-undangan.

Tata urutan peraturan perundang-undangan disusun secara hirarki dari peraturan perundang-undangan yang tertinggi sampai yang terendah menurut Undang-undang nomor 10 Tahun 2004 Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan :

- a. Undang-undang Dasar (UUD 1945)
- b. Undang-undang/peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- c. Peraturan Pemerintah.
- d. Peraturan Presiden.
- e. Peraturan daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota)⁷⁷

2.6.Peranan Peraturan Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Mengingat arti penting dari fungsi legislasi bagi penyelenggraan desentralisasi, maka perlu penjabaran secara lebih rinci mengenai peranan legislasi yang produknya berbentuk peraturan daerah (Perda) yang meliputi :

⁷⁶ Ibid,hal.42

⁷⁷ Ibdi, hal.43

1. Peraturan Daerah menentukan arah pembangunan dan pemerintahan daerah.
2. Peraturan Daerah sebagai dasar perumusan kebijakan publik di daerah.
3. Peraturan Daerah sebagai kontrak sosial daerah.
4. Peraturan Daerah sebagai pendukung pembentukan perangkat daerah dan susunan organisasi perangkat daerah.
5. Merupakan Kaidah Hukum di daerah
Mudah dikenali (diidentifikasi), mudah ditentukan kembali dan mudah ditelusuri sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis dan tempatnya jelas, begitu pula pembuatannya.
6. Peraturan daerah memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah ditentukan kembali.
7. Struktur dan sistematika peraturan daerah lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi formal maupun materi muatannya.
8. Pembentukan dan pembangunan peraturan daerah dapat direncanakan. sistem ini sangat penting bagi daerah sedang membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat⁷⁸

⁷⁸ Ibid, hal.44

Praturan daerah menentukan arah pembangunan dan Pemerintah Daerah dalam kebijakan publik tertinggi di daerah, Perda harus menjadi acuan seluruh kebijakan dalam menyusun program pembangunan daerah.

2.7. Komponen Utama dalam Penyusunan PERDA

Terdapat serangkaian langkah utama yang perlu dilalui agar Perda dapat dirumuskan dengan baik dan pelaksanaannya dapat efektif. Langkah-langkah utama tersebut dimulai dari identifikasi agenda politik pemerintah dan pembangunan dasar dan akhir dengan penetapan Perda oleh DPRD. Untuk selanjutnya dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Langkah-langkah utama perlu dirumuskan dan ditetapkan dalam tata tertip dewan dan komponen-komponen utamanya dapat dikembangkan selama proses berjalan untuk menjaga fleksibilitas. Tahap dan komponen utama penyusunan Perda memperhatikan ketentuan-ketentuan yang berlaku secara nasional.

Secara legal-formal ketentuan mengenai Perda telah diatur mulai dari tingkat UUD 1945 sampai dengan Perda dan keputusan DPRD, baik secara khusus mengatur mengenai tata cara pembentukan Produk Hukum Dewan maupun Tentang Peraturan Tata Tertib DPRD. Peraturan di dalam beberapa ketentuan tersebut antar lain mengatur mengenai, 1) masalah formal (Lembaga pembentukan, Prosedur atau mekanisme), 2) masalah Materi (Ruang lingkup substansi atau materi muatan), serta ketentuan teknis dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, tahapan atau proses pembentukan Perda dapat dibagi ke dalam beberapa tahapan sebagai berikut:

1. Perencanaan
2. Perancangan Ranperda
3. Pengajuan Ranperda
 - a. Ranperda yang dirancang oleh Eksekutif oleh Kepala daerah ke DPRD dengan disertai Surat pengantar.
 - b. Ranperda yang diajukan anggota/komisi/alat kelengkapan dewan khusus yang menangani Legislatif dibahas terlebih dahulu internal DPRD untuk mendapatkan persetujuan DPRD dan disampaikan Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah.
4. Penyebarluasan Ranperda
 - a. Ranperda yang berasal dari legislatif disebarluaskan oleh Sekretaris DPRD.
 - b. Ranperda yang berasal dari Eksekutif disebarluaskan oleh sekretariat Daerah
5. Pembahasan Ranperda
 - a. Pembahasan dilaksanakan di DPRD bersama Kepala Daerah.
 - b. Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat pembicaraan dalam rapat komisi panitia / alat kelengkapan dewan khusus menangani bidang legislasi dan paripurna.
6. Penetapan Perda
 - a. Perda yang telah disetujui bersama disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak tanggal persetujuan untuk dijadikan Perda.

b. Ranperda ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak Perda disetujui bersama. Apabila tidak ditandatangani dalam jangka waktu yang ditentukan maka Perda dianggap sah menjadi Perda dan wajib diuangkan dalam lembaran daerah.

7. Pengundangan, Perda di undangkan dalam lembaran daerah yang pelaksanaannya dilakukan oleh sekretaris daerah.

8. Penyebarluasan Perda, Pemda wajib menyebar luaskan Perda yang telah drumuskan.

Tahapan awal pembentukan Perda setelah perencanaan disebut juga dengan tahap inisiasi. Tahapan inisiasi ini biasanya diawali dengan identifikasi agenda yang berasal dari publik, anggota DPRD maupun pemda. Publik dapat menyampaikan suatu permasalahan tertentu yang pantas dimasukkan ke dalam agenda publik untuk selanjutnya dirumuskan sebagai kebijakan publik yang tertuang didalam Perda, aspirasi publik kemudian disalurkan kepada pemerintah/DPRD untuk ditindaklanjuti.

2.8. Membentuk Peraturan Daerah yang Baik

Sebagai Negara yang mendasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas Hukum, Untuk mewujudkan Negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain dibidang pembentukan peraturan

perundang-undangan.tertib pembentukan peraturan perundang-undangan perlu dibentuk dan dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangan, untuk membentuk peraturan yang baik , diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya.

Dalam pembuatan suatu peraturan daerah yang baik, memuat asas yang bersifat formal dan asas yang bersifat materil, asas yang bersifat formal adalah :

1. Asas yang bersifat formal

a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*) asas ini terdiri dari tingkatan *pertama*, kerangka kebijakan umum bagi peraturan yang akan dibuat: *kedua*, tujuan tertentu dari peraturan yang akan dibuat: *ketiga* tujuan dari berbagai bagian dalam peraturan. Dalam teknis pembuatan peraturan daerah tujuan yang jelas dicantumkan pada bagian konsiderans(menimbang) dan pada bagian penjelasan , tujuan ini memberikan petunjuk bagi setiap orang yang terkait dalam pelaksanaan peraturan itu sendiri agar mengetahui maksud dari peraturan dan dapat diterima.

b. Asas Organ/lembaga yang berwenang (*beginsel van het juiste organ*) suatu syarat yang pasti bahwa dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah dilakukan oleh lembaga yang telah ditentukan oleh Undang-undang yang lebih tinggi, bahwa kewenangan diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Kepala Daerah ,dan dalam hal kepentingan daerah Kepala

daerah juga dapat membuat peraturan seperti peraturan Walikota (Perwako).

- c. Asas perlunya Pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginze*) adalah suatu asas perlunya pengaturan untuk merencnakan pembentukan peraturan yang didahului dengan suatu perencanaan yang telah tertata rapi, yang seharusnya didahului dengan naskah akademis yang merupakan hal yang penting sebab naskah akademis dapat berperan sebagai *quality kontrol* yang dapat menentukan kualitas suatu produk peraturan daerah sebab sudah terarah dan dan sudah merupakan hasil dari penelitian terhadap keberadaan Perda tersebut apakah kebutuhan dari masyarakat ataukah kehendak dari si penguasa/pemrancang.
- d. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*) adalah asas ini sebagai bentuk usaha untuk menegakan peraturan daerah yang yang telah di undangkan, pentingnya asas dapat dilaksanakan ini agar peraturan yang dibuat jelas kedayagunaan dn kehasil gunaannya bagi masyarakat.
- c. Asas consensus (*het beginzel van consensus*) maksudnya adalah agar peraturan yang dibuat adanya kesepakatan dengan masyarakat atau kelompok terkait untuk melaksnakan yang timbul dengan diberlakukan peraturan daerah tersebut,berangkat dari perencanaan yang baik, jelas, terbuka, dan memperhatikan peran serta masyarakat dalam proses pemebntukan peraturan daerah.

2. Asas yang bersifat materil

- a. Asas Terminologi dan Sistematika yang jelas (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*) adalah memberi pertimbangan pentingnya asas upaya peraturan daerah dapat dimengerti oleh masyarakat dan pengguna Perda, baik mengenai bahasa maupun susunannya, dan jelas teknik dari pembuatan suatu peraturan.
- b. Asas Dapat Dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*) asas ini apabila suatu peraturan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan, itulah salah satu manfaat mengikut sertakan masyarakat, apalagi apabila peraturan membebani masyarakat seperti Peraturan daerah Tentang Retribusi, asas menyatakan bahwa setiap orang dianggap mengetahui perlu diimbangi dengan asas dapat dikenali.
- c. Asas Perlakuan Yang Sama dalam Hukum (*equality before the law/het rechts gelijkheidsbeginsel*) adalah asas kesamaan hukum menjadi dasar dari semua peraturan.
- d. Asas kepastian Hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*) maksudnya adalah agar dalam prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik, prinsip kepastian hukum menjadi dasar dalam pengambilan kebijakan publik.

Dalam prinsip penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik, prinsip kepastian hukum menjadi dasar dalam pembuatan kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan, Karenanya setiap pengambilan kebijakan publik peraturan harus

Selain itu dalam Pasal 6 Undang-undang nomor 10 Tahun 2004 Tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan dirumuskan bahwa, (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas: Pengayoman, Kemanusiaan, Kebangsaan, kekeluargaan, Kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, tertib dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan; (2) Peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

3. Peran serta masyarakat

Jean Jacques Rousseau (1712-171) dalam *Du Contract* sosial undang-undang adalah suatu kehendak umum (*volume generale*), sehingga adresatnya selalu umum. Suatu undang-undang yang terwujud dari kehendak umum, akan menciptakan suatu tujuan umum, yakni kepentingan umum. Oleh karena itu, jika dalam masyarakat tertentudibentuk undang-undang yang tidak mencerminkan kepentingan umum, sebab berlakunya tidak sama bagi setiap orang, maka undang-undang itu harus dianggap tidak adil⁸⁰.

Undang-undang itu harus dibentuk dengan kehendak umum (*volonte general*), dimana dalam hal ini seluruh rakyat secara langsung mengambil bagian dalam pembentukan aturan masyarakat tanpa perantara wakil-

⁸⁰ Theo, *Filsafat Hukum dalam Lintas Sejarah*, cet.Kelima (Yogyakarta:penerbit kanisius), hal88-94

wakilnya⁸¹, sedangkan menurut Rousseau, yang dimaksud dengan rakyat bukanlah penjumlahan dari individu-individu didalam negara itu, melainkan adalah kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu itu, dan yang mempunyai kehendak, kehendak mana diperolehnya dari individu-individu tersebut melalui perjanjian masyarakat.

Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 yangn menganut faham kedaulatan rakyat, saat ini peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (khususnya dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah) telah pula dirumuskan dalam Pasal 53 Undang-undang no.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peran serta masyarakat dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah tersebut, saat ini bisa dilakukan dengan menyelenggarakan rapat dengan pendapat, penyerapan aspirasi masyarakat, diskusi-diskusi dalam skala kecil atau skala besar, jejak pendapat, dan cara-cara lainnya.

4. Harmonisasi dan Sinkronisasi

Peraturan perundang-undangan yang baik adalah apabila ketentuan-ketentuan di dalamnya merupakan rumusan-rumusan yang selaras, serasi, dan sesuai dengan berbagai macam peraturan perundang-undangan lainnya, baik yang berhubungan dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat (yang bersifat horosontal) maupun antara peraturan yang

⁸¹ Soehino, *ilmu Negara*, (Yogyakarta:Liberty,1980),hal 156-160

lebih rendah terhadap peraturan yang lebih tinggi (yang bersifat vertikal dan hierarkhis). Hal-hal inilah yang seringkali dimaksudkan dengan suatu sinkronisasi dan harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam Kamus Besar bahasa Indonesia, edisi ketiga, dituliskan bahwa kata “sinkron” diartikan sebagai a) suatu yang terjadi atau berlaku pada waktu yang sama atau serentak; b) sejalan, sejajar, sesuai atau selaras

Dengan demikian pengertian “sinkronisasi dan harmonisasi” dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu upaya atau suatu kegiatan untuk menyelaraskan (membuat selaras), dan menyesuaikan (membuat sesuai) antar suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain, baik yang bersifat sejajar (harmonis) atau bersifat hierarkhis (vertikal).

Untuk mendapatkan suatu peraturan perundang-undangan yang baik, maka sinkronisasi dan harmonisasi tidak hanya dilakukan dengan menyesuaikan dan menyelaraskan berbagai penertian dan kalimat yang ada dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Sinkronisasi dan harmonisasi dalam pembentukan perundang-undangan harus pula memperhatikan pada latar belakang dan konsep berpikir, serta sistem yang mempengaruhi pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Sebagai contoh, apabila suatu peraturan perundang-undangan yang mempunyai latar belakang, dan konsep berpikir, serta dipengaruhi oleh sistem yang individualis, suatu akan sangat sukar diselaraskan dengan peraturan

perundang-undangan yang lain yang mempunyai latar belakang, dan konsep berfikir, serta dipengaruhi oleh sistem kekeluargaan

5. Pemakaian Bahasa Yang tepat

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik juga mempunyai hubungan sangat erat dengan ragam dan corak bahasa, bahasa yang dapat dipahami oleh masyarakat pemakai peraturan

Pemahaman yang baik Tentang substansi suatu peraturan perundang-undangan dapat diharapkan sebagai penunjang terbentuknya peraturan perundang-undangan yang baik oleh karena peraturan perundang-undangan selalu bersumber dan/atau berdasar pada kewenangan atribut dan delegasi, maka pemahaman Tentang substansi suatu peraturan perundang-undangan yang satu dengan substansi peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan, biasanya diketahui dan dimiliki oleh lembaga-lembaga atau pejabat-pejabat yang erat kaitannya dengan peraturan perundang-undangan tersebut.

Dengan demikian pengertian “Singronisasi dan harmonisasi” dalam pembentukan PERDA dapat diartikan sebagai suatu upaya atau suatu kegiatan untuk menyelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan setingkat lebih tinggi atau terhadap peraturan yang bersifat sejajar (horizontal) atau bersifat hirarkis (vertikal), untuk mendapatkan suatu peraturan yang baik, maka sinkronisasi suatu peraturan dilakukan dengan menyesuaikan atau menyelaraskan dengan pengertian dan kebiasaan masyarakat, serta norma – norma yang berlaku di daerah.

Dilingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berlaku peraturan tata tertib yang mengatur antara lain mengenai tata cara pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan maupun Rancangan peraturan daerah, serta pengajuan, persiapan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan rancangan undang-undang dan peraturan daerah usul inisiatif DPR dan atau DPRD. Yang berupa Tata cara pembentukan peraturan Daerah yang tercantum dalam Tata Tertib DPRD kota Bukittinggi Nomor 06 / KPTS-DPRD-2010 Tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Bukittinggi yang terdapat dalam BAB IX Pasal 78 :

1. Rancangan Peraturan daerah dapat berasal dari DPRD atau Walikota.
2. Rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD atau Walikota disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.
3. Rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud ayat (1) diajukan berdasarkan program legislasi daerah.
4. Dalam keadaan tertentu, DPRD atau Walikota dapat mengajukan rancangan peraturan daerah diluar program legislasi daerah.

Pasal 79 Keputusan DPRD Nomor 06 / KPTS-DPRD/2010 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat daerah kota Bukittinggi

1. Rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, Komisi, Gabungan Komisi atau badan legislasi daerah.
2. Rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota DPRD , *Komisi, Gabungan Komisi atau badan legislasi Daerah, sebagaimana*

dimaksud ayat (1) disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, daftar nama dan tanda tangan pengusul.

- 3, Rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud ayat (2) oleh pimpinan DPRD disampaikan kepada Badan Legislasi Daerah untuk dilakukan pengkajian.
4. Pimpinan DPRD menyampaikan hasil pengkajian Badan Legislasi Daerah sebagaimana dimaksud ayat (3) kepada rapat Paripurna DPRD.
5. Rancangan peraturan daerah yang telah dikaji oleh Badan Legislasi Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada semua anggota DPRD selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sebelum rapat aripurna.
6. Dalam rapat Paripurna DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (5) susunan kegiatan antara lain adalah :
 - a. Pengusul memberikan penjelasan
 - b. Fraksi dan anggota DPRD lainnya memberikan pandangan umum
 - c. Pengusul memberikan jawaban atas pandangan umum Faraksi dan anggota DPRD lainnya.
7. Rapat paripurna DPRD memeutuskan usul rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa
 - a. Persetujuan
 - b. Persetujuan dengan perubahan atau
 - c. Penolakan.

8. Dalam hal persetujuan dengan mengubah, DPRD menugasi Komisi, gabungan Komisi dan Badan legislasi Daerah, atau panitia khusus untuk menyempurnakan rancangan peraturan daerah tersebut.
9. Rancangan peraturan daerah yang berasal dari prakarsa DPRD beserta penjelasannya disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPRD kepada Walikota

Pasal 80 Keputusan DPRD Nomor 06/KPTS-DPRD/2010

1. Rancangan peraturan Daerah yang berasal dari Walikota disampaikan kepada Pimpinan DPRD dengan nota pengantar yang ditandatangani oleh Walikota.
2. Rancangan peraturan daerah yang berasal dari Walikota disiapkan dan diajukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila dalam satu masa sidang Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan peraturan daerah mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan peraturan yang disampaikan oleh Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. Sedangkan Tata Tertib dalam pembahasan DPRD mempunyai pedoman yaitu Tata Tertib DPRD Kota Bukittinggi:

1. Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD atau Walikota dibahas oleh DPRD dan Walikota untuk mendapatkan persetujuan bersama.

2. Pembahasan rancangan peraturan daerah sebagaimana diatur pada ayat (1) dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.
3. Pembicaraan tingkat I meliputi
 - a. Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari Walikota dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:
 1. Penjelasan Walikota dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah.
 2. Pemandangan umum fraksi terhadap rancangan peraturan daerah.
 3. Tanggapan dan/atau jawaban Walikota terhadap pandangan umum fraksi .
 - b. Rancangan peraturan daerah berasal dari DPRD dilakukan :
 1. Penjelasan Pimpinan komisi, Pimpinan gabungan komisi, pimpinan Badan legislasi daerah, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat panitia dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah.
 2. Pendapat kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah.
 3. Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama Walikota atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.
4. Pembicaraan tingkat II meliputi antara lain:

a. Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan : *pertama* penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi, dan hasil pembicaraan, *kedua* Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.

b. Pendapat akhir Walikota.

5. Dalam hal persetujuan apabila tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.

6. Dalam hal rancangan peraturan daerah tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan Walikota, rancangan peraturan daerah tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa lalu.

Pasal 84 Keputusan DPRD Nomor 06/KPTS-DPRD/2010

1. Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

2. Penyampaian Rancangan peraturan daerah dilakukan dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

3. Rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud Pasal 84 ditetapkan oleh kepala Daerah dengan membubuhi tanda tangan paling lambat 30 hari sejak rancangan peraturan Daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Walikota.

4. Dalam hal rancangan peraturan daerah tidak ditanda tangi oleh kepala Daerah paling lambat 30(tiga puluh)hari sejak rancangan peraturan daerah disetujui bersama ,maka rancangan PERDA sah menjadi peraturan Daerah dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah.
5. Dalam hal sahnya rancangan PERDA yang dissahkan ,maka dalam kalimat pengesahan berbunyi Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.
6. Kalimat pengesahan yang berbunyi ayat (5) harus dibubuhkan pada halam terakhir peraturan daerah sebelum mengundangkan naskah peraturan dalam lembaran daerah.
7. Peraturan Daerah berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.
8. Rancangan PERATURAN Daerah yang bersangkutan dengan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata Ruang daerahsebelum ditetapkan harus dievaluasi oleh Pemerintah Daerah /tingkat Propinsi/Gubernursesuai dengan ketentuan peraturan perundnag-undangan.
9. Peraturan Daerah setelah diundnagkan dakam lembaran Daerah harus disampaikan kepada pemerintah dan/atau gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸²

2.9. Kinerja yang Berkualitas Menuju Terwujudnya Pemerintahan yang baik

Menuju terwujudnya pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa kembali kepada kemampuan kepada pelaksana dari pemerintahan itu sendiri,

⁸² Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi, *Buku panduan DPRD Kota Bukittinggi tentang keputusan DPRD*,2010

Paradigma baru dalam penyelenggaraan Pemerintahan yang sering disebut dengan “ *good governance*” menuntut setiap pejabat publik (politisi birokrasi publik) harus dapat bertanggung jawab dan mempertanggung jawabkan segala sikap, perilaku, dan kebijakan nya kepada publik dalam bingkai melaksanakan apa yang menjadi tugas,wewenang, fungsi dan tanggung jawab yang diberikan kepada nya, segala sikap, tindakan dan tanggung jawab pemerintah harus dipertanggung jawabkan kepada Rakyat, karna rakyat disamping sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara juga karena rakyat yang memiliki segala sumber daya pembangunan termasuk kekuasaan yang diberikan kepada pemerintah dalam menjalankan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik.

Dalam melaksanakan pembangunan, kualitas manusia untuk mewujudkan tujuan yang berkeadilan kapasitas masyarakat lokal dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Pembangunan oleh dan untuk masyarakat, dalam mewujudkan tujuan Pemerintahan yang *good governance* diperlukan pemerintahan yang kuat,tanggung dan punya SDM (DPRD dan Eksekutif).
2. Sumber daya yang utama adalah sumber daya Informasi (Keterbukaan/Transparansi) yang merupakan pengejawantahan dari prinsip pemerintahan yang bersih, baik, dan berwibawa, yaitu prinsip akuntabilitas, transparansi, dan keterbukaan.
3. Lembaga Legislatif perlu berbagi informasi dengan masyarakat atas apa yang mereka ketahui, dan melaksanakan yang menjadi tugas dan fungsinya sebagai wakil rakyat.

4. Birokrasi harus menjalin kerja sama dengan rakyat yaitu membuat program-program kerja sesuai dengan apa yang diinginkan oleh mereka agar tidak dihadapkan pada berbagai macam masalah.
5. Birokrasi agar membuka dialog dengan masyarakat agar tau permasalahan apa yang ada pada masyarakat dan apa yang merupakan kebutuhan masyarakat.
6. Manajemen Strategi tujuannya berupaya untuk mengembangkan organisasi yang mampu beradaptasi dengan lingkungannya.

Berdasarkan gambaran diatas, kiranya tidak berlebihan jika disimpulkan bahwa desentralisasi, demokrasi, dan *people center development* paradigma dapat mewujudkan manusia yang berkualitas, dan manusia berkualitas dapat mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Penyelenggaraan pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan lembaga Legislatif Daerah (DPRD), karenanya untuk dapat mewujudkan *clean good lokal governance* bukan hanya pemerintah Daerah ,akan tetapi lembaga Legislatif (DPRD) juga perlu diberdayakan sebab salah satu fungsi yang sangat penting berada di pundaknya Legislatif. Rakyat membutuhkan SDM para wakilnya mempunyai kemampuan, kepedulian dan keahlian. Setuju atau tidak harus diakui bahwa pamor lembaga DPRD, sangat merosot di mata masyarakat yang diwakilinya, setidaknya terdapat dua isu utama yang berkembang dalam masyarakat:

pertama Isu Tentang melemahnya lembaga Legislatif dalam menjalankan fungsi pembuatan hukum, contohnya : kedudukan DPRD dan Kepala Daerah

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1. Gambaran Umum Daerah Penelitian

Kota Bukittinggi yang sering disebut Jam Gadang atau Kota Wisata, mempunyai luas 25,239 Km² mempunyai rentang sejarah yang panjang. Pada Tahun 1925-1926 Kapten Bauer mendirikan Benteng di atas Bukit Jirek yang sekarang dikenal dengan Benteng *Fort De kock*. Sejarah kehidupan ketatanegaraan Pemerintah Daerah kota Bukittinggi, telah dimulai sejak zaman penjajah Belanda yaitu dengan dibentuknya *Gemeenthe Fort De kock* yang masuk dalam *staadblad* nomor 358 Tahun 1938.

Pada zaman pendudukan Jepang Kehidupan Pemerintah Daerah Kota Bukittinggi tetap berlanjut dengan nama *Bukittinggi Shi Yaku Sho*, yang wilayah Pemerintahannya yakni Kurai Limo Jorong yang meliputi Ngarai Sianok, Gadut, Jam Gadang, Batu Taba Bukik Batabuah, yang mana sekarang sebahagian wilayah tersebut masuk kedalam Kabupaten Agam.

Pada zaman perjuangan Kemerdekaan, Bukittinggi berperan sebagai Kota perjuangan, yakni Tahun 1948 s/d 1949 Bukittinggi ditunjuk sebagai Ibukota Republik Indonesia. Terakhi peraturan pemerintah pengganti Undnag-undang Nomor 4 Tahun 1950, Bukittinggi ditetapkan sebagai Ibukota Propinsi Sumatera Tengah yang meliputi keresidenan Sumatera Barat, Jambi dan Riau.

Dalam pembagian wilayah administratif Kota Bukittinggi terdiri dari Tiga (3) Kecamatan yaitu Kecamatan Guguak Panjang, Kecamatan Mandiingin Koto

kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing Daerah, maka berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa Pemerintah Daerah adalah Penyelenggaraan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia .

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan diamandemen lagi dengan Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah telah terbentuk tiga (3) periode anggota DPRD, yaitu DPRD priode 1999 s/d 2004, DPRD priode 2004 s/d 2009, dan 2009 s/d 2014 baik untuk lembaga Negara secara pusat seperti DPR, MPR, DPD dan DPRD seluruh Indonesia.

Secara umum peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum kelembagaan, didasarkan kepada Peraturan Perundang-undangan yang dijadikan pedoman dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Peraturan Perundang-undangan Khusus / Pokok yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 sebagaimana telah diganti dengan UU Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. merupakan Peraturan perundang-undangan yang dijadikan acuan dalam melaksanakan tugas dan fungsi kedewanan, Peraturan perundang-undangan yang paralel dan sekunder seperti : Undang-undang nomor 31 Tahun

2002 Tentang Partai Politik sebagai mana telah dicabut dan diganti dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang partai politik, dan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang keuangan Daerah.

Peraturan perundang-undangan organik yaitu: *Pertama*, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan anggota DPRD, sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2007. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4712).

Kedua, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Pedoman penyusunan tata tertip DPRD sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Tentang pedoman penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (lembaran Negara Tahun 2010 Nomor 22 Tambahan lemabaran Negara Nomor 5101).

Tiga, Peraturan Daerah Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan anggota DPRD kota Bukittinggi, sebagaiman telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota bukittinggi Nomor 9 Tahun 2006. Peraturan Daerah Nomor 03 Tahun 2008 Tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan Daerah

Empat, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi Nomor 24 / KPTS-DPRD / 2004 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi, dimana keputusan tersebut telah

berhubungan erat sekali dengan moral dan tanggung jawab, adapun koridor wewenang meliputi isi wewenang (formal). Dan jika melampaui koridor wewenang dapat disebut dengan menyalahgunakan wewenang atau jika pelanggaran batas wewenang dan mejalahi tugas yang ditetapkan maka terjadilah menyalahgunakan wewenang, yang sering terjadi dilakukan oleh anggota DPRD seIndonesia, pada saat sekarang ini.

Sehubungan hal diatas untuk mengoptimalkan pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, maka DPRD diberi tugas dan wewenang berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo undang-undang nomor 12 Tahun 2008 sebagai berikut:

- a. Membentuk perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.
- b. Membahas dan menyetujui Rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah.
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, Peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan Daerah dan kerjasama Internasional di Daerah.
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Propinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten dan Kota.
- e. Memilih wakil kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan

- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah daerah terhadap perjanjian Internasional.
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama Internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.
- h. Meminta laporan keterangan pertanggung jawaban kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- i. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemerintah Daerah.
- j. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar Daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani keuangan daerah dan masyarakat.

Disamping memiliki fungsi, tugas dan wewenang DPRD juga mempunyai beberapa hak yang dapat dilihat dalam Pasal 63 dan 79 UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diganti dengan UU nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD sebagaimana telah diubah dengan peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2005 dan diganti lagi dengan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2010 mempunyai hak:

1. Interpelasi, hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Kepala Daerah terhadap kebijakan Daerah yang strategis dan penting yang berdampak luas, dalam pelaksanaannya sekurang-kurangnya lima orang anggota DPRD dapat menggunakan hak interpelasi dengan mengajukan usul kepada DPRD melalui pimpinan DPRD, selanjutnya

pimpinan DPRD menyampaikan dalam rapat Paripurna DPRD dan masing-masing fraksi memberikan pandangan.

2. Angket, hak untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan yang diduga bertentangan dengan peraturan, kesusilaan dan kepatutan. Dalam melaksanakan hak angket dilakukan setelah diajukan hak interpelasi dan mendapatkan persetujuan, untuk menggunakan hak tersebut maka dibentuklah panitia angket yang terdiri dari perwakilan fraksi dan seluruh hasil kerja panitia bersifat rahasia
3. Menyatakan pendapat, hak pernyataan sikap atas kebijakan atau kejadian luar biasa. Yang diakhiri dengan keputusan DPRD.

Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 ditegaskan bahwa DPRD adalah lembaga Perwakilan Rakyat Daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah, maka secara Normatif dapat disimpulkan bahwa DPRD merupakan wakil rakyat dan salah satu unsur Pemerintah Daerah. Dalam konteks wakil rakyat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diharapkan dapat berperan sebagai:

1. *Representation*; mengartikulasikan keprihatinan, tuntutan, harapan, dan melindungi kepentingan rakyat ketika kebijakan dibuat.
2. *Advocations*; menampung aspirasi masyarakat yang komprehensif dan memperjuangkannya melalui negosiasi politik.
3. *Administrative oversight*; mereview dan bila perlu berusaha mengubah tindakan-tindakan dari badan Eksekutif.

Terselenggaranya pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa (*clean and good governance*) menjadi cita-cita dan harapan setiap bangsa, konsep government menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (Pemerintah) dan peran serta masyarakat dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya. Governance adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan publik *goods and services*.⁸⁵

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah pemerintahan Daerah dan lembaga Legislatif daerah (DPRD). Karenanya, untuk dapat mewujudkan *clean and good lokal governance* bukan hanya pemerintah daerah (kepala daerah beserta perangkatnya) saja yang perlu diberdayakan akan tetapi lembaga Legislatif daerah (DPRD) juga perlu diberdayakan.

Setuju atau tidak, harus diakui bahwa pamor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sangat merosot dimata masyarakat yang diwakilinya. Setidaknya terdapat dua isu yang *pertama* tentang melemahnya DPRD dalam menjalankan fungsi dan tugasnya, sebagai contoh dalam pembuatan peraturan Daerah DPRD lebih banyak bersikap pasif dan mengandalkan Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan pemerintah dan menerima saja sesuai rancangan, ini terbukti dari jumlah produk hukum yang dihasilkan melalui hak inisiatif yang dimiliki oleh DPRD, *kedua* Tentang lemahnya kedudukan DPRD dalam menghadapi Pemerintah, lemahnya kedudukan dapat disebabkan faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal misalnya tingkat pendidikan formal

⁸⁵ Abdul wahab, Silincin, *analisis kebijaksanaan :dari formulasi ke Implementasi kebijaksanaan negara*, Bumi Aksara, Jakarta 1991

anggota DPRD yang relatif lebih rendah dibandingkan dengan tingkat pendidikan birokrasi Pemerintah, kurangnya data dan informasi yang dimiliki DPRD, dan adanya Tatib DPRD yang membelenggu dirinya sendiri.

Fenomena lain yang sering muncul adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kurang memiliki rasa tanggung jawab baik disisi *responsibilitas* seperti tanggung jawab yang bersifat subjektif (tanggung jawab dalam menjalankan tugas, dan fungsi kedewanannya). Kemudian *akuntabilitas* adalah tanggung jawab yang bersifat objektif adalah DPRD kurang mampu untuk mempertanggung jawabkan segala macam perbuatan, sikap dan kebijakan yang telah diambil, *Responsif* maksudnya adalah pertanggung jawaban dari sisi yang menerima pelayanan (masyarakat) sejauh mana DPRD bersikap tanggap terhadap permasalahan yang ada pada masyarakat

Sebagai solusi untuk mengatasi masalah kurangnya tanggung jawab DPRD dalam arti *responsibilitas*, *akuntabilitas*, dan *responsivitas* anggota DPRD dan terhadap “krisis kepercayaan” masyarakat terhadap anggota DPRD sebagai suatu lembaga yang bergengsi dapat dilakukan melalui memberdayakan anggota DPRD dalam menjalankan tugas, fungsi, dan tanggung jawabnya , suatu pola pemberdayaan anggota DPRD dapat diidentifikasi melalui: Pola rekrutmen anggota DPRD oleh partai.

1. Pola rekrutmen kebanyak dipakai dengan Pola “*spoil system*” artinya orang yang direkrut ke partai berdasarkan kedekatan, kekerabatan, nepotisme dan kolusi artinya yang direkrut masuk partai mulai dari istri, anak keponakan, teman dekat, kerabat dll yang belum tentu mempunyai

atau memiliki pengetahuan, kemampuan dan kompetensi dan inilah yang dicalonkan untuk anggota Legislatif sebagai calon tetap yang tidak mempunyai kompetensi khusus dalam menjalankan tugas dan fungsi sebagai wakil rakyat nanti setelah terpilih jadi anggota DPRD.

2. Pola rekrutmen dengan "*merit system* " yaitu pola yang menekankan bahwa seseorang yang akan bisa jadi anggota DPRD disamping populis, latar belakang pendidikan, juga mempunyai kemampuan, kemauan, pengetahuan, keterampilan, dan memiliki kompetensi teknis yang dapat mendukung dalam menjalankan tugas dan fungsi serta tanggung jawab sebagai anggota DPRD.

Untuk Meningkatkan Kualitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat dikatakan berkualitas apabila mereka mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya dan semua itu dapat dicapai apabila telah dibekali sebelumnya dengan ilmu, pengetahuan, pengalaman, kemauan yang berkaitan dengan motivasi, komitmen dan keyakinan diri.

Gabungan alternatif pertama dan alternatif kedua diharapkan dapat mencapai sistem rekrutmen yang baik dengan alasan sebagai berikut:

1. Alternatif pertama asumsinya adalah penyebab terjadinya krisis kepercayaan masyarakat terhadap DPRD dan turunnya pamor DPRD akibat rekrutmen yang sarat dengan kolusi dan nepotisme yang dilakukan oleh Partai peserta Pemilihan Umum.

2. Alternatif kedua menegaskan pada calon anggota DPRD (Caleg) yang akan di usung harus memenuhi syarat yang telah ditentukan oleh Partai Politik sesuai mekanisme partai, kualifikasi yang ditetapkan dan pola rekrutmen yang memakai pola “*merit system*”, setelah mereka terpilih baru diberikan pelatihan, diklat dan workshop-workshop.

Anggota DPRD Kota Bukittinggi periode 2004-2009 hasil pemilihan umum bulan April 2004 yang dilaksanakan dibawah undang-undang nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, DPRD sehingga di DPRD Kota Bukittinggi dari 24 Partai Politik bersaing memperebutkan 20 Kursi di DPRD, hanya 7 (tujuh) Partai memperoleh Kursi di DPRD Kota Bukittinggi

Tabel 6

Komposisi Partai Politik pada DPRD Kota Bukittinggi periode 2004-2009

No	Nama Partai	Kursi	Persentase
1	Partai Golongan Karya	5	25 %
2	Partai Amanat Nasional	4	20 %
3	Partai Keadilan Sejahtera	3	15 %
4	Partai Bulan Bintang	3	15 %
5	Partai Persatuan Pembangunan	2	10 %
6	Partai Karya Peduli Bangsa	1	5 %
7	Partai Demokrat	2	10 %
	Jumlah	20	100 %

Sumber data: Sekretariat DPRD Kota Bukittinggi⁸⁶

Berdasarkan data pada tabel 1 di atas terlihat bahwa jumlah keseluruhan anggota DPRD Kota Bukittinggi pada Priode 2004-2009 adalah 20 (dua puluh)

⁸⁶ ibid hlm 6

orang yang terdiri dari 7 (tujuh) partai politik tersebut anggota DPRD didominasi oleh Partai Golkar Sebesar , kemudian PAN, PBB dan PKS, PPP dan Demokrat dan PKPB, berdasarkan komposisi tersebut diatas, dibentuk sejumlah fraksi yang sebagiannya merupakan gabungan dari beberapa partai politik. Berikut nama-nama Fraksi DPRD Kota Bukittinggi periode 2004-2009.⁸⁷

Tabel 7
Nama-Nama Fraksi DPRD Kota Bukittinggi periode 2004-2009

N0	NAMA FRAKSI	ASAL PARPOL
1	Fraksi Golkar	Partai Golongan Karya
2	Fraksi PAN	Partai Amanat Nasional
3	Fraksi PKS	Partai Keadilan sejahtera
4	Fraksi PBB	Partai Bulan Bintang
5	Fraksi Gabungan	Partai Persatuan Pembangunan Partai Demokrat Partai Karya Peduli Bangsa

Sumber Data : Sekretariat DPRD Kota Bukittinggi

Berdasarkan tabel di atas, terlihat bahwa sejumlah fraksi Pada DPRD Kota Bukittinggi Periode 2004-2009 sebanyak 5 Fraksi, fraksi ini merupakan pengelompokan anggota berdasarkan partai politik yang memperoleh kursi dalam Pemilihan Umum. Adanya penggabungan dari beberapa Partai Politik dalam pembentukan Fraksi tersebut didasarkan kepada ketentuan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD No.24/KPTS-DPRD/2004 tanggal 30 November 2006 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan DPRD Kota Bukittinggi No.14/KPTS-DPRD/2006, bahwa pembentukan Fraksi hanya dapat dilakukan bila Partai Pilitik

⁸⁷ibid

memperoleh kursi di DPRD minimal 3 (tiga) orang (Pasal 10), dan partai politik yang kurang dari 3 (tiga) kursi di DPRD wajib bergabung atau dapat membentuk Fraksi Gabungan dengan jumlah anggota Sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang, sehingga dengan demikian DPRD Kota Bukittinggi ada satu fraksi hasil penggabungan tiga fraksi partai yaitu PPP dan Partai Demokrat memperoleh suara 1 (satu) kursi. Dengan bergabungnya ketiga partai ini maka terbentuklah satu fraksi, yang dinamakan dengan “ Fraksi Gabungan “.

Berdasarkan perolehan kursi partai-partai dan pembentukan fraksi-fraksi di DPRD Kota Bukittinggi periode 2004-2009 menunjukkan bahwa lembaga Legislatif Daerah Kota Bukittinggi terdiri dari tujuh Partai Politik dengan demikian DPRD dalam menjalankan tugasnya dibidang Legislatif, yaitu dalam pembentukan PERDA diharapkan dapat memainkan perannya sebagai fungsi Legislatif dalam pembentukan Peraturan Daerah terutama dalam menggunakan hak inisiatifnya dalam melakukan pembahasan, sehingga Perda-Perda yang dilahirkan dapat berlaku ditengah-tengah masyarakat.

Jumlah anggota DPRD Periode 2004-2009 termasuk pendidikan, pekerjaan sebelum menjadi anggota, usia dan jenis kelamin dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 8

Data anggota DPRD Kota Bukittinggi Periode 2004-2009

No	Nama/Jabatan	L/P	Usia	Pddk	Fraksi	Jabatan	Keterangan
1	H.Trismon	L	6	I	F.Golkar	Ketua	Pengacara
2.	Darwin,S.Si,Apt,	L	4	2	PKS	Wkl..ketua	Apoteker

3	Ir.Hj,Rahmi Brisma	P	45	S1	PAN	Wkl ketua	Suasta
4	Hj.Rita Munir, SH	P	48	S1	Golkar	Anggota	Dosen
5	Amril Amir, SH	L	71	S1	Golkar	Anggota	Pensiun
6	Ir.Darmansyah	L	72	S1	Golkar	Anggota	Dosen
7	Hj.Ermalis aziz	P	74	SLTA	Golkar	Anggota	Pensiun
8	Fitri Efendi, S.Psi	P	43	S1	PAN	Anggota	Psikolog
9	Mhmd Hidayat, ST	L	46	S1	PAN	Anggota	Dosen
10	Hj.Lusi Yetty Hasir	P	47	PKkt C	PAN	Anggota	R.tangga
11	Martias Tanjung, S Ag	L	45	S1	Gabungan	Anggota	Suasta
12	Uneva haryanto, SH	L	40	S1	Gabungan	Anggota	Pengacara
13	Kadesisman	L	45	SLTA	Gabungan	Anggota	Suasta
14	Rahmad Aris, SE	L	41	S1	gabungan	Anggota	Suasta
15	H.Marjis	L	3	SLTA	Gabungan	\Anggota	Suasta
16	Drs.Nazir Bandaro	L		S1	PBB	Anggota	G.MDA
17	H.Usmar marlen	L	54	SLTA	PBB	Anggota	Ustad
18	H.Amir.,Hsb,BA	L	42	D3	PBB	Anggota	Ustad
19	Ibnu Asis. S.TP	L	34	S1	PKS	Anggota	G.MDA
20	Aldefri SH	L	41	S1	PKS	Anggota	Pengacara

Sumber data :Sekretariat DPRD Kota Bukittinggi.

Data DPRD Kota Bukittinggi periode 2004-2009 tabel di atas dapat diketahui jumlahnya yaitu sebanyak 20 orang Laki-laki 15 orang dan Perempuan 5

orang wanita. Dari perbandingan ini terlihat bahwa perwakilan perempuan di DPRD kota Bukittinggi hampir mencapai 30%.

Diketahui juga dari tabel di atas umur anggota DPRD Kota Bukittinggi berkisar dari umur 30 sampai 70 Tahun. . Melihat kondisi umur 50 keatas mulai menurunnya tingkat produktifitas dalam beraktifitas anggota dalam melaksanakan fungsinya khususnya dalam bidang Legislatif. Sebab diketahui tingkat umur juga akan mempengaruhi keaktifan dalam produktifitas bidang Legislatif di DPRD.

Tabel di atas menunjukan bahwa tingkat pendidikan anggota DPRD kota Bukittinggi periode 2004-2009 berpredikat Sarjana, Sarjana Muda (D3) dan SLTA dari penelitian diketahui 65% anggota DPRD berpendidikan S1, 5% berpendidikan sarjana muda/D3 dan 30% berpendidikan Sekolah Menengah Umum. Melihat kepada komposisi/karifikasi tingkat pendidikan anggota dewan cukup tinggi karena lebih dari 50% berpendidikan Sarjana.

Melihat kepada tingkat pendidikan yang dimiliki oleh anggota DPRD Kota Bukittinggi seharusnya dalam penyusunan Ranpera banyak melahirkan Ranperda inisiatif, walaupun belum menjamin terlaksananya kewenangan tersebut untuk melahirkan Ranperda inisiatif, sebab pengaruhnya juga dapat berasal dari kemauan dan rasa tanggung jawab sebagai wakil rakyat.⁸⁸

Pekerjaan anggota sebelum menjadi anggota DPRD juga berpengaruh terhadap pengetahuan / pemahaman tentang tugas legislatif, dari tabel di atas diketahui bahwa latar belakang pekerjaan anggota sebelum menjadi anggota DPRD beraneka ragam; 2 orang Pensiunan, 1 orang Apoteker, 1 orang Psikolog,

⁸⁸ Darwin, wakil DPRD , wawancara

1 orang Ibu Rumah Tangga, 3 orang Pengacara, 4 orang Wiraswasta, 2 orang Guru MDA, 3 orang Dosen. 1 orang Pengusah, 2 orang ustad.

Dari latar Pekerjaan sebelum menjadi anggota DPRD secara tidak langsung juga berpengaruh pada tingkat pemikiran dan kreatif dalam melaksanakan tugas atau fungsi Legislatif, anggota DPRD dituntut untuk memikirkan persoalan-persoalan masyarakat yang terjadi di daerahnya. Sementara para anggota dewan tidak mengerti apa sebenarnya tugas dan fungsinya selaku anggota dewan, ditambah lagi kenyataan dengan kurangnya keinginan DPRD untuk lebih tahu dengan tugas dan fungsinya itu

Untuk memecahkan masalah SDM yang ada di badan Lembaga DPRD dapat melalui pendidikan seperti workshop dan diklat, namun kenyataannya juga kurang efektif sebab anggota DPRD tidak memanfaatkan dengan baik Pendidikan non formal tersebut dengan baik. Dari uraian di atas dapat disimpulkan walaupun tingkat pendidikan anggota DPRD Kota Bukittinggi 65 % berpendidikan S1 akan tetapi belum dapat menjamin lahirnya Perda yang merupakan usul inisiatif DPRD.

3.3.Peran DPRD Kota Bukittinggi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Perda adalah kebijakan publik tertinggi yang dapat dirumuskan oleh pemerintahan di daerah, oleh karenanya perda harus menjadi acuan bagi DPRD, Pemda dan Masyarakat dalam merumuskan kebijakan publik. Seluruh pelaku tata Pemerintahan di Daerah perlu mendasarkan perumusan kebijakan dan program pada Perda, yaitu kedudukan perda sebagai dasar rencana strategi jangka pendek

dan jangka panjang, perda sebagai acuan dasar kebijakan pembangunan sektoral, serta perda sebagai kontrak sosial di daerah.

Terdapat serangkaian tahapan dan komponen utama dalam penyusunan suatu perda yang perlu dilalui agar perda dapat dirumuskan dengan baik dan pelaksanaannya dapat efektif, langkah utama dimulai dari agenda politik pemerintahan dalam pembangunan yang dijabarkan dalam program dan perencanaan dan diakhiri dengan penetapan DPRD, untuk selanjutnya dilaksanakan oleh Pemda. Langkah utama tersebut dapat dirumuskan dan ditetapkan dalam tata tertib DPRD, sedangkan tahapan dan komponen utama penyusunan perda perlu mengacu pada aturan dan ketentuan Nasional Undang-undang nomor 10 Tahun 2004, sedangkan tahapan tersebut terdiri dari: Perencanaan, perancangan perda, Pengajuan ranperda, Penyebarluasan, Pembahasan ranperda, Penetapan Ranperda, Pengundangan dan Penyebarluasan perda

Dalam menjalankan fungsi Legislasi, DPRD mempunyai kewenangan untuk mengajukan rancangan peraturan daerah dan membahas rancangan peraturan daerah bersama dengan pemerintah daerah, baik terhadap Rancangan Perda usul inisiatif Dewan sendiri maupun usulan Pemerintah Daerah. Jika Rancangan Perda tersebut merupakan usulan inisiatif DPRD, dapat berasal dari usulan komisi, dan alat kelengkapan lainnya, kemudian mengusulkan kepada pimpinan dan Pimpinan membawa kedalam rapat Komisi dan Fraksi, barulah dapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengusulkan kepada Kepala Daerah sebagai Ranperda inisiatif DPRD.

Berdasarkan pemahaman di atas bahwa DPRD dalam melaksanakan fungsinya memiliki hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan memiliki tugas melakukan pembahasan Ranperda bersama-sama dengan Kepala Daerah/Walikota. DPRD Kota Bukittinggi Periode 2004-2009 yang melaksanakan tugas sejak Agustus 2004 sampai berakhir masa baktinya telah menyelesaikan Ranperda menjadi PERDA sebagai berikut:

Tabel 9

Peraturan Daerah DPRD Kota Bukittinggi Periode 2004-2009

No	Tahun	Usulan Eksekutif	Usulan Legislatif	Jumlah
1	2004	2	-	2
2	2005	9	-	9
3	2006	10	-	10
4	2007	8	-	8
5.	2008	14	-	14
6.	2009	8	-	8
	Jumlah	51		51

Sumber Data : Sekretariat DPRD Kota Bukittinggi

Berdasarkan tabel 3 di atas menunjukan bahwa DPRD Kota Bukittinggi bersama Pemerintah Daerah telah menghasilkan Perda pada Tahun 2004 sebanyak 2 Perda, Tahun 2005 sebanyak 9 Perda, Tahun 2006 sebanyak 10 Perda, Tahun 2007 sebanyak 8 Perda, Tahun 2008 sebanyak 14 Perda, dan pada Tahun 2009 menghasilkan sebanyak 8 Perda dan rancangan Perda tentang pajak parkir tidak cukup waktu untuk menyelesaikannya sesuai dengan suasana politik masing-masing anggota sibuk dengan Persiapan menghadapi pemilu dan banyak nya

kegiatan-kegiatan / agenda partai yang harus diselesaikan oleh kader partai yang sedang mengemban tugas negara sebagai wakil rakyat.

Tugas utama yang diatur oleh Undang-undang seakan terabaikan sebab lebih mengutamakan kepentingan pribadi dan kepentingan golongan, sehingga program kerja yang telah disusun kadang sering ditunda pelaksanaannya, satu Rancangan Perda dikembalikan yaitu RanPerda Tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK), dikarenakan belum tersedianya Peraturan induk dari Propinsi sebagai acuan dan pedoman untuk membuat Perda RDTRK Kota Bukittinggi.

Dengan demikian DPRD Kota Bukittinggi periode 2004-2009 bersama Pemerintah Daerah telah menghasilkan 51 Peraturan Daerah sampai dengan berakhirnya masa Bakti DPRD 2004-2009. tidak satu pun Perda yang lahir dari inisiatif Dewan Perwakilan rakyat Daerah, walaupun sudah ada dua Rancangan Peraturan Daerah yang akan diusulkan sebagai Peraturan Daerah inisiatif DPRD tersebut, terkendala disebabkan banyak faktor seperti.

1. Tingginya tingkat Permasalahan Daerah yang harus diprioritaskan penyelesaiannya, seperti masalah pembebasan tanah dan pembangunan.
2. Kurangnya tingkat keahlian, kemauan dan rendahnya rasa tanggung jawab sebagai penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
3. Tingginya konpegurasi politik dan individu.

Dilihat dari Perda yang telah disetujui kecil sekali volumenya Perda yang berpihak pada masyarakat, sebab Perda tersebut masih dominan untuk

kepentingan pemerintah dan merupakan beban tambahan bagi rakyat sebab mengatur tentang retribusi dan pajak.

Tabel 10

RanPerda yang telah disetujui DPRD Kota Bukittinggi

Untuk dijadikan Peraturan Daerah Kota Bukittinggi

Masa Bhakti 2004 – 2009

Tahun 2004-2005

No	RANPERDA YANG DIAJUKAN	KETERANGAN
1	RanPerda Tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan anggota DPRD Kota Bukittinggi	PERDA Nomor 30 Tahun 2004
2	RanPerda Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Bukittinggi Nomor 21 Tahun 2003 Tentang APBD Tahun anggaran 2004	PERDA Nomor 31 Tahun 2004
3.	RanPerda Tentang Perubahan atas Peraturan daerah Kota Bukittinggi Tahun anggaran 2005	PERDA Nomor 01 Tahun 2005
4.	RanPerda Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Bukittinggi No 22 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan dan Retribusi Pasar	PERDA Nomor 02 Tahun 2005
5.	RanPerda Tentang Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Bukittinggi Tahun Anggaran 2004	PERDA Nomor 03 Tahun 2005
6.	RanPerda Tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2005	PERDA Nomor 04 Tahun 2005
7.	RanPerda Tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga	PERDA Nomor 05 Tahun 2005
8	RanPerda Tentang Retribusi Izin Usaha Jasa dan Konstruksi	PERDA Nomor 06 Tahun 2005
9	RanPerda Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Bukittinggi No.10 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pelayanan	PERDA Nomor 07 Tahun 2005

	Kesehatan, RanPERDA Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Bukittinggi No.10 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan.	
10	RanPerda Tentang Pajak Hiburan	PERDA Nomor 08 Tahun 2005
11	RanPerda Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Bukittinggi Nomor 06 Tahun 2004 Tentang Retribusi Sewa Tempat Pemasangan Reklame.	PERDA Nomor 09 Tahun 2005

Sumber Data : Sekretariat DPRD Kota Bukittinggi

Tahun 2006

No	RANPERDA YANG DIAJUKAN	KETERANGAN
1	RanPerda Bantuan Keuangan kepada Partai Politik	PERDA Nomor 01 Tahun 2006
2	RanPerda Kedudukan Keuangan Walikota dan Wakil Walikota	PERDA Nomor 02 Tahun 2006
3	RanPerda Tentang atas Peraturan Daerah Kota Bukittinggi No 30 Tahun 2004 Tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan	PERDA Nomor 03 Tahun 2006
4	RanPerda Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	PERDA Nomor 04 Tahun 2006
5	RanPerda Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah	PERDA Nomor 05 Tahun 2006
6	RanPERDA Tentang Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Penadapatan dan Belanja Daerah Kota Bukittinggi Tahun Anggaran 2005	PERDA Nomor 06 Tahun 2006
7	RanPerda Tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2006	PERDA Nomor 07 Tahun 2006
8	RanPerda Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Tahun anggaran 2006-2025	PERDA Nomor 08 Tahun 2006
9	RanPerda Tentang Perubahan Kedua Peraturan Daerah Kota Bukittinggi	PERDA Nomor 09

	No. 30 Tahun 2004 Tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Bukittinggi	Tahun 2006
10	RanPerda Tentang Pajak Reklame	PERDA Nomor 10 Tahun 2006

Sumber Data : Sekretariat DPRD Kota Bukittinggi

Tahun 2007

NO	RANPERDA YANG DIAJUKAN	KETERANGAN
1.	Ranperda Tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kota Bukittinggi	PERDA Nomor 01 Tahun 2007
2.	Ranperda Tentang Rumah Susun	PERDA Nomor 02 Tahun 2007
3	Ranperda Tentang Perubahan Kedua atas PERDA Kota Bukittinggi Nomor 10 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pelayanan Perusahaan	PERDA Nomor 03 Tahun 2007
4	Ranperda Tentang Perubahan atas PERDA Kota Bukittinggi Nomor 6 Tahun 2002 Tentang Retribusi Tanda Daftar Perusahaan	PERDA Nomor 04 Tahun 2007
5	Ranperda Tentang Perubahan atas PERDA kota Bukittinggi Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Retribusi Izin Usaha, Perluasan dan Tanda Daftar Industri	PERDA Nomor 05 Tahun 2007
6	Ranperda Tentang Perhitungan APBD Kota Bukittinggi Tahun Anggaran 2006	PERDA Nomor 06 Tahun 2007
7	Ranperda Tentang Perubahan Perubahan Ketiga atas PERDA Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Bukittinggi	PERDA Nomor 07 Tahun 2007
8	Ranperda Tentang Perubahan APBD Kota Bukittinggi Tahun 2007	PERDA Nomor 08 Tahun 2007

Sumber Data : Sekretariat DPRD Kota Bukittinggi

Tahun 2008

NO	RANPERDA YANG DIAJUKAN	KETERANGAN
1	RanPerda Tentang APBD Kota Bukittinggi	PERDA Nomor 01 Tahun 2008
2	RanPerda Tentang Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM)	PERDA Nomor 02 Tahun 2008
3	RanPerda Tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah	PERDA Nomor 03 Tahun 2008
4	RanPerda Tentang Kewenangan Pemerintah Kota Bukittinggi	PERDA Nomor 04 Tahun 2008
5	RanPerda Tentang Perubahan Atas PERDA Nomor 04 Tahun 2003 Tentang Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor.	PERDA Nomor 05 Tahun 2008
6	RanPerda Tentang Perubahan PERDA Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak KTP, KK, SKK, dan Akta Catatan Sipil	PERDA Nomor 06 Tahun 2008
7	RanPerda Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah	PERDA Nomor 07 Tahun 2008
8	RanPerda Tentang Pertanggungjawaban APBD Tahun 2007	PERDA Nomor 08 Tahun 2008
9	RanPerda Tentang Perubahan APBD Tahun 2008	PERDA Nomor 09 Tahun 2008
10	RanPerda Tentang pembentukan Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Kota Bukittinggi	PERDA Nomor 10 Tahun 2008
11	RanPerda Tentang Pembentukan Lembaga Tekhnis Daerah (LTD) Kota Bukittinggi	PERDA Nomor 11 Tahun 2008
12	RanPerda Tentang Pembentukan Organisasi Dinas Daerah Kota	PERDA Nomor 12 Tahun

	Bukittinggi	2008
13	RanPerda Tentang Pembentukan Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bukittinggi	PERDA Nomor 13 Tahun 2008
14	RanPerda Tentang Pembentukan Organisasi Kecamatan dan Kelurahan Kota Bukittinggi	PERDA Nomor 14 Tahun 2008

Sumber Data : Sekretariat DPRD Kota Bukittinggi

Tahun 2009

NO	RANPERDA YANG DIAJUKAN	KETERANGAN
1	RanPerda Tentang Perubahan atas PERDA Kota Bukittinggi Nomor 08 Tahun 2005 Tentang Pajak Hiburan	PERDA Nomor 01 Tahun 2009
2	RanPerdaTentang APBD Kota Bukittinggi Tahun Anggaran 2009	PERDA Nomor 02 Tahun 2009
3	RanPerda Tentang Perubahan atas PERDA Kota Bukittinggi Nomor 5 Tahun 2002 Tentang Retribusi Surat Izin Usaha	PERDA Nomor 03 Tahun 2009
4	RanPerda Tentang Perubahan Kedua atas PERDA Kota Bukittinggi Nomor 6 Tahun 2002 Tentang Retribusi Tanda Daftar Perusahaan	PERDA Nomor 04 Tahun 2009
5	RanPerda Tentang Perubahan Ketiga atas PERDA Kota Bukittinggi Nomor 10 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan	PERDA Nomor 05 Tahun 2009
6	RanPerda Tentang Perubahan atas PERDA Kota Bukittinggi Nomor 18 Tahun 2004 Tentang Retribusi Tentang Retribusi Izin Tempat Usaha	PERDA Nomor 06 Tahun 2009
7	RanPerda Tentang Pajak Parkir	Blm selesai
8	RanPerdaTentang Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK)	Dikembalikan karena tdk ada PERDA Induk

Sumber Data : Seretariat DPRD Kota Bukittinggi

Dari 51 hasil produk legislasi daerah, Peraturan Daerah yang berhubungan langsung dengan masyarakat hanya enam (6) Peraturan Daerah yang merupakan Peraturan Daerah baru, Sedangkan Perda yang lain merupakan Perda

perubahan dan Perda yang mengatur Tentang kebutuhan Pemerintah Daerah dan kebutuhan DPRD Kota Bukittinggi, namun masalah-masalah daerah yang perlu pengaturan dengan Peraturan Daerah masih ditangani oleh Eksekutif, artinya Legislatif Daerah Kota Bukittinggi belum memakai hak inisiatifnya melahirkan suatu aturan yang sifatnya membangun kesejahteraan masyarakat dan memperhatikan kebutuhan masyarakat disegala bidang, hak DPRD untuk mengajukan rancangan Peraturan Daerah dapat dilakukan oleh anggota DPRD, sebagai mana telah diatur dalam Tata tertib DPRD Kota Bukittinggi sebagai berikut:

1. Sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota DPRD dapat mengajukan usulan prakarsa Rancangan Peraturan Daerah.
2. Usul prakarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan kepada pemimpin DPRD dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah disertai penjelasan tertulis dan diberikan nomor pokok oleh Sekretaris DPRD.
3. Usul Prakarsa tersebut oleh pimpinan DPRD disampaikan pada rapat peripurna DPRD, setelah mendapat pertimbangan dari panitia Musyawarah.
4. Dalam rapat peripurna para pengusul diberi kesempatan, memberikan penjelasan atas usul sebagaimana dimaksud ayat (2).
5. Pembicaraan mengenai sesuatu usul prakarsa dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada :
 - a Anggota-anggota DPR.D lainnya untuk memberikan pandangan.

- c. Walikota Untuk memberikan Pendapat.
 - d. Para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota dan pendapat Walikota.
6. Usul prakarsa sebelum diputuskan menjadi prakarsa DPRD, para pengusul berhak mengajukan perubahan dan/atau mencabutnya kembali.
 7. Pembicaraan diakhiri dengan keputusan DPRD yang menerima atau menolak usul prakarsa DPRD.
 8. Tata cara pembahasan yang berlaku dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah atas prakarsa Walikota.

Ketentuan dalam peraturan tata tertib DPRD Kota Bukittinggi telah memberikan keleluasaan kepada anggota DPRD untuk memprakarsai usul inisiatif DPRD dalam pembentukan Perda dan tentunya untuk lebih memudahkan pelaksanaan hak untuk mengajukan Rancangan Peraturan Daerah, sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa hak untuk mengajukan Rancangan Peraturan Daerah merupakan hak anggota DPRD.

Hak inisiatif atau hak untuk mengajukan usulan Peraturan Daerah (RanPerda) merupakan salah satu hak yang dimiliki oleh anggota DPRD untuk melaksanakan fungsinya dalam bidang Legislatif. Karena kekuasaan Legislatif DPRD merupakan inti kedaulatan rakyat, maka semua badan perwakilan rakyat (DPR RI, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) mempunyai hak inisiatif yang semestinya dipakai untuk menyalurkan aspirasi masyarakat yang disampaikan diwaktu kampanye, jadi hak inisiatif dapat dipakai sebagai wadah penyaluran aspirasi dan melakukan pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan

masyarakat dan kemampuan keuangan daerah, apabila kita lihat kepada kinerja sebagai badan legislatif dalam pembahasan Rancangan Perda menurut hasil penelitian masih belum maksimal, sebab masih banyak mengiyakan apa yang disampaikan Pemerintah apalagi terhadap hak inisiatif, dapat juga kita lihat Selanjutnya dapat dilihat data anggota DPRD Bukittinggi periode 2009-2014

Tabel 11

Data : anggota DPRD periode 2009 -2014

NO	NAMA	FRAKSI	PDDK	JABATAN	Keterangan
1	RACHMAD Aris, SE	Demokrat	S1	Ketua	Anggt 2004-2009
2	H.Darwin,S.Si,Apt, MM	PKS	S2	Wkl Ketua	Angt 2004-2009
3	Jusra Adek,S.sos	Golkar	S1	Wkl Ketua	Suasta
4	H.marjis	Demokrat	SLTA	Anggota	Angt 2004-2009
5	Yontrimansyah	Demokrat	SLTA	Anggota	Sopir BRI
6	Ir.Hj.Aisyah	Demokrat	S1	Anggota	Rumah Tangga
7	Maderizal, SH	Demokrat	S1	Anggota	Suasta
8	Syafruddin Djas, SH	Demokrat	S1	Anggota	Pensiun
9	Dra.Hj.Hasrida,Km,SPd	Demokrat	S2	Anggota	Pensiun guru
10	Hj.Nursyida,A.Ma.Pd	Demokrat	S1	Anggota	Pensiun guru
11	Ibnu asis, S.Pt	PKS	S1	Anggota	Angt 2004-2009
12	H.Syahrul,SH,MBA	PKS	S2	Anggota	Pengusaha

13	Kamasril katik nan kayo	Golkar	SLTA	Anggota	Swasta
14	M.Syukri	Golkar	SLTA	Anggota	Pedagang
15	M.Rhida	P A N	SLTA	Anggota	Tdk Bekerja
16	Mhmd.Nur Idris, SH	P A N	S1	Anggota	Suasta
17	Fauzan Hafis,SE	P A N	S2	Anggota	Pengusaha
18	Syahril Mukhtar	PPP	SLTA	Anggota	Agen mobil
19	Huneva Haryanto, SH	PPP	S1	Anggota	Pengacara
20	Dewi angraini,SE	PPP	S1	Anggota	R.tangga
21	Adi Arma,BE,SH	HNBK-RI	S1	Anggota	Swasta
22	Drs.H.Alfianus,SH	HNBK-RI	S1	Anggota	Suasta
23	Mukhsin,A.Md	HNBK-RI	D3	Anggota	Suasta
24	H.Parjono, SH	HNBK-RI	S1	Anggota	Pensiun
25	H.Usmar Marlen	HNBK-RI	SLTA	Anggota	Ustad

Sumber Data: Sekretariat DPRD Kota Bukittinggi

Data anggota DPRD Kota Bukittinggi periode 2009 -2014 sebanyak 25 Orang Laki-laki 21 orang 81% dan Perempuan 4 orang 19%, dari jumlah anggota DPRD perbandingan anggota Laki-laki dan perempuan, terlihat bahwa keterwakilan perempuan belum memenuhi, sekurang-kurangnya 30% peluang yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum.

Pada Tabel di atas menunjukan bahwa tingkat pendidikan anggota DPRD Kota Bukittinggi Periode 2009-2014 sebagai berikut: 7 orang SLTA (28%), D3 1 orang (52%), S1 13 orang (16%), S2 4 orang (0,4 %), kalau berpedoman kepada pendidikan, komposisi pendidikan anggota DPRD Kota Bukittinggi sudah cukup bagus, namun dari segi SDM dan pengetahuan terhadap pemerintahan masih minim sekali, apalagi dalam melaksanakan fungsi legislasi, ini dapat dilihat dari pekerjaan sebelum jadi anggota DPRD.

Berdasarkan wawancara dengan Ketua DPRD Kota Bukittinggi mengatakan, anggota DPRD Kota Bukittinggi periode 2009-2014, ke depan akan terus Berupaya melahirkan Perda lainnya melalui hak inisiatif. Sebab banyak masalah kota yang membutuhkan Peraturan Daerah sebagaimana yang telah diinvelisir oleh DPRD dari hasil kunjungannya ke masyarakat. Terkait hal ini, DPRD Kota Bukittinggi saat ini bahkan telah berancang-ancang melahirkan Perda berperspektif publik lainnya yaitu Ranperda Tentang Pelayanan Publik .⁸⁹

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi periode 2009-2014 berdasarkan rencana kerja untuk Tahun 2011 sesuai dengan hasil rapat badan legislasi Daerah DPRD Kota Bukittinggi bersama Pemerintah Daerah Kota Bukittinggi sebagai berikut:

Tabel 12

NO	RANPERDA	Sifat	Prakarsa	Ket
1	RanPerdaTentangRencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM) 2011-2015	Baru	Pemda	
2	RanPerda Tentang Pencabutan Nomor 3 Tahun	Pencabutan	DPRD	

⁸⁹ Muhamad Aris Ketua DPRD Kota Bukittinggi, wawancara

	2009 Tentang Retribusi Surat Izin Usaha Perdagangan.			
3	RanPerda Tentang Pencabutan Perda Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Retribusi Tanda Daftar Perusahaan	Pencabutan	DPRD	
4	RanPerda Tentang Pencabutan Perda Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Retribusi Izin Tempat Usaha	Pencabutan	DPRD	
5	RanPerda Tentang Pencabutan Perda Nomor 5 Tahun 2002 Tentang Retribusi Surat izin Usaha Perdagangan	Pencabutan	DPRD	
6	RanPerda Tentang Pencabutan Perda Nomor 5 Tahun 2005 Tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga	Pencabutan	DPRD	
7	RanPerda Tentang Pencabutan Perda Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Retribusi Pemakaian / Pemanfaatan Fasilitas Kekayaan Daerah: 1. Retribusi Aula Balai Pustaka Bung Hatta. 2. Retribusi Tempat-tempat ATM. 3. Retribusi Kantor Bank dilingkungan Kantor PEMDA BKT	Pencabutan	DPRD	
8	RanPerda Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD 2010	Baru	Pemda	
9	RanPERDA Perubahan APBD 2011	Baru	Pemda	
10	RanPerda APBD 2012	Baru	Pemda	
11	RanPerda Kawasan Tanpa Asap Rokok dan Kawasan Tertib Rokok	Baru	DPRD	
12	RanPERDA Pengikatan Anggaran Kegiatan	Baru	DPRD	

	<p>Tahun Jamak (Multiyear)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asuransi Kesehatan pimpinan, anggota serta keluarga anggota DPRD Kota Bukittinggi. 2. Pembangunan kantor DPRD Kota Bukittinggi dan gedung parkir. 			
13	RanPerda Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan	Baru	DPRD	
14	RanPerda Retribusi pelayanan Pendidikan	Baru	DPRD	
15	RanPerda Pernyataan Modal Pemerintah Daerah Kota Bukittinggi Pada PT Balairung Citra Jaya Sumbar	Baru	DPRD	
16	<p>RanPerda Retribusi Tempat Rekreasi</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Retribusi TMSBK 2. Retribusi Benteng 3. Retribusi taman Panorana 	Baru	DPRD	
17	<ol style="list-style-type: none"> 1. RanPerda Retribusi Tempat Olah Raga 2. Retribusi Lapangan Tenis Atas Ngarai. 3. Retribusi Lapangan Bola Atas Ngarai. 4. Retribusi Sport Hal Atas Ngarai 5. Retribusi Lapangan Tenis Indoor 	Baru	Pemda	
18	Ranperda Pencabutan Tentang Bangunan (PERDA Nomor 19 Tahun 2003)	Baru	Pemda	
19	Ranperda Tentang Retibusi IMB (PERDA No. 24/1994 di cabut)	Baru	Pemda	
20	RanPerda penyertaan modal daerah kepada PDAM perubahan PERDA No 3/1975	Baru	DPRD	

21	RanPerda Tentang Pembentukan organisasi dan tata kerja lembaga Tekhnis daerah Pemcabutan PERDA No 11/ 2008	Perubahan	Pemda	
22	RanPerda Tentang pembentukan organisasi dan tat kerja sekretariat Daerah No 10/ 2008	Perubahan	Pemda	
23	RanPerda Tentang pembentukan organisasi dan tata kerja Dinas Daerah Pencabutan PERDA 12/ 2008	Perubahan	Pemda	
24	Ranperda Tentang pembentukan organisasi dan tata kerja satuan Polisi Pamong Praja No 13 / 2008	Perubahan	Pemda	
25	Ranperda Tentang Pembentukan Organisasi tata kerja Kecamatan dan Kelurahan Perubahan 14 / 2008	Perubahan	Pemda	
26	Ranperda Penanaman Modal Derah Kota Bukittinggi	Baru	Pemda	
27	RanPerda Tentang perubahan Perda Tentang keamanan dan ketentaraman umum Perubahan PERDA No 25 /2004	Perubahan	Pemda	
28	RanPerda perubahan Tentang Retribusi Tentang Rumah Potong Hewan	Perubahan	Pemda	
29	RanPerda Pajak Reklame	Perubahan	Pemda	
30	RanPerda Tentang Pajak Restoran/Rumah Makan	Perubahan	Pemda	
31	RanPerda Tentang Pajak Hotel	Perubahan	Pemda	
32	RanPerda No 1 / 2006 Tentang Keuangan Bantuan untuk Partai Politik	Perubahan	Pemda	
33	RanPerda Tentang Pengadaan Barang dan Jasa secara On Line,(Perpres Nomor 54 /2010)	Baru	DPRD	

34	RanPerda Tentang Pengadaan Menara Telekomunikasi	Baru	DPRD	
35	RanPerda Tentang Tentang Pendirian Badan Layanan Umum Daerah	Baru	Pemda	
36	RanPerda Tentang Pedagang Kaki Lima	Perubahan	DPRD	
37	RanPerda Tentang RT dan RW	Perubahan	DPRD	
38	RanPerda Tentang Dana Cadangan	Perubahan	DPRD	
39	RanPerda Tentang Standar Pelayanan Minimal	Baru	Pemda	

Sekretariat DPRD Kota Kota Bukittinggi

Sebagaimana tercantum dalam tabel di atas ini merupakan rencana kerja untuk Tahun 2011 dari badan legislasi DPRD Kota Bukittinggi Periode 2009-2014, dilihat kembali Kinerja anggota DPRD Periode 2004-2009 DPRD periode 2009-2014 ada peningkatan dilihat dari kemampuan, kemaun dan tanggung jawabnya, sekalipun belum maksimal sebagaimana yang diharapkan masyarakat.

Namun karna banyaknya masalah Kota yang menjadi prioritas harus diselesaikan, merupakan kebutuhan masyarakat dan berhubungan langsung dengan msyarakat seperti, contoh pembongkaran gedung pasar Banto pembangunannya yang bermasalah keluar dari perencanaan semula baik jumlah lantai maupun pengelembungan harga. Tentang aset daerah misalnya, dilakukannya mar-up/penggelembungan terhadap pembelian tanah yang akan diperuntukan untuk membangun kantor DPRD.dan banyak lagi yang lain masalah Kota yang berkaitan langsung dengan masyarakat yang urgensi dan merupakan prioritas kerja yang harus diselesaikan secepatnya contohnya lagi tentang pengaturan pedagang kaki lima di pasar Aur kuning. Tanpa dipungkiri salah satu kendala yang sangat signifikan dalam pelaksanaan fungsi legislasi adalah ketidak

mampuan dan ketidak tahuan dengan tugas dan fungsinya sebagai wakil rakyat yang tugas utamanya adalah Legislasi

Persoalan yang ada di daerah kadang salah satu penyebab tidak maksimalnya pelaksanaan fungsi legislasi terhadap hak inisiatif, DPRD periode 2004-2009 telah mencoba membuat dua (2) rancangan Perda, satu inisiatif komisi A Tentang Perpakiran dan satu lagi inisiatif komisi B Tentang Pelaksanaan Pendidikan namun tidak dapat diselesaikan sampai akhir masa jabatannya, karena disamping banyaknya persoalan daerah juga berebut waktu dengan persiapan masing-masing partai untuk mempersiapkan menghadapi pemilihan umum, baik atas nama partai maupun atas nama individu, Ranperda itulah yang diselesaikan oleh anggota DPRD periode 2009-2014 yang menjadi inisiatif DPRD yang diselesaikan pada awal tahun 2010.

3.4. Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kota Bukittinggi.

Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 40, Secara teori fungsi utama lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Fungsi Legislasi, Fungsi Anggaran dan Fungsi pengawasan yang dapat dilihat dalam pasal 41 UU Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah Daerah. Secara umum fungsi legislasi adalah suatu fungsi untuk membuat peraturan daerah yang ditegaskan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa :

1. DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.
2. DPRD membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang APBD bersama dengan kepala Daerah.

Melalui fungsi legislasi sesungguhnya menempatkan DPRD pada posisi yang sangat strategis dan terhormat, sebab salah satu untuk mencapai dan menentukan arah pembangunan dan Pemerintahan yang baik di daerah adalah fungsi legislasi yaitu pembuatan Perda, sebab perda merupakan salah satu sumber hukum dalam tata urutan Perundang-undangan Indonesia, akan tetapi seringkali Perda hanya ditempatkan sebagai peraturan biasa yang menjabarkan pengaturan-pengaturan lanjutan terhadap kebijakan Pemerintah Nasional, Kenyataan seperti ini perlu diluruskan agar perda mendapatkan posisi sebagaimana diamanatkan secara konstitusi.

Perda ikut serta menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah, karena ia memberikan dasar dan batasan tentang bagaimana tata pemerintahan diberbagai bidang harus dijalankan. Dalam hal ini semua pelaku dan pelaksana Pemerintahan harus menghormati dan memperhatikan perda, karena ia merupakan bagian dari sumber hukum oleh karenanya DPRD, Pemda dan Masyarakat harus menentukan bersama apa saja perda yang utama dan apa saja yang lebih merupakan operasionalisasi, mengingat pentingnya fungsi legislasi bagi penyelenggaraan desentralisasi dan produk yang dilahirkan untuk kepentingan pemerintah dan masyarakat seperti:

1. Perda menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah.
2. Perda sebagai dasar perumusan kebijakan publik di daerah.
3. Perda sebagai kontrak sosial di daerah.
4. Perda sebagai pendukung pembentukan perangkat daerah dan susunan organisasi perangkat daerah.

Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan ataupun Peraturan Daerah

1. Teori perundang-undangan, secara teoritis bagi penganut teori kekuasaan mengatakan bahwa kaidah Hukum berlaku karena ada para penganut teori pengakuan mengatakan bahwa sekalipun dipaksa kaidah hukum itu berlaku karena ada paksaan dari penguasa, lain halnya dengan penganut teori pengakuan yang mengatakan sekalipun dipaksakan tetap tidak akan efektif, untuk itu kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan masyarakat, yang tidak dapat ditinggalkan adalah unsur-unsur penting dalam pembuatan suatu peraturan seperti:

- Unsur Yuridis (*juridische gelding*), Dalam membuat peraturan perundang-undangan harus meliputi apa yang menjadi kewenangannya dan harus sesuai antara bentuk dan jenis peraturan dan materi muatannya
- Unsur sosiologis (*sociologicche gelding*) yang harus diperhatikan dalam hal sosiologisnya harus mencerminkan yang berupa kebutuhan, tuntutan, dan masalah yang dihadapi sehingga merupakan fakta sosial, artinya harus sesuai dengan kehendak masyarakat

2. Teknik perancangan Peraturan perundang-undangan

Perancangan peraturan perundang-undangan disusun melalui tahap tertentu yaitu: tahap penyusunan suatu peraturan seperti

- Naskah Akademik, yang berisi pertanggung jawaban akademik/penelitian.
- Penyusunan Rancangan, yang merupakan terjemahan, gagasan, naskah akademik dan bahan lain secara struktur normatif
- Bahasa yang mencerminkan asas-asas hukum tertentu (kewajiban, larangan, kebolehan)
- Struktur normatif maksudnya adalah mengikuti teknik penulisan peraturan seperti, Pertimbangan, Dasar hukum, pembagian,

Dalam teknik perancangan peraturan ada beberapa hal yang harus diperhatikan mengenai sistematikanya, Bahasa, dan Konsisten penggunaan nya.

Sistematika pembuatan peraturan sebagai berikut:

1. Judul
2. Pembukaan
3. Batang tubuh
4. Penutup
5. Penjelasan (jika diperlukan)
6. Lampiran (jika diperlukan)

Berdasarkan hasil penelitian bahwa DPRD kota Bukittinggi periode 2004 - 2009 telah menyelesaikan 51 Peraturan Daerah. Draf RanPerda yang telah disusun oleh Eksekutif disampaikan melalui suatu nota pengantar Kepala Daerah

kapada DPRD untuk dibahas bersama. Nota pengantar ini merupakan langkah pertama yang dilakukan oleh Eksekutif untuk menjelaskan mengapa diperlukan suatu produk Peraturan Daerah dan menjelaskan yang melatar belakanginya, mendorong perlu dibuatnya Peraturan Daerah baik karena perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau karena kebutuhan hukum daerah sendiri, dan gambaran keseluruhan, isi, Rancangan Peraturan Daerah

Penyampaian nota pengantar bukan sekedar pengantar Perda dari Eksekutif kepada Legislatif, tetapi punya arti yang luas yaitu menentukan kepedulian anggota-anggota DPRD pada sidang-sidang berikutnya. Dari hasil penelitian didapatkan bahwa yang tidak kalah penting adalah saat penentuan waktu yang tepat untuk menyampaikan Ranperda ke DPRD.

Berdasarkan wawancara dengan Wakil Ketua DPRD Kota Bukittinggi Darwin dari Fraksi PKS menyatakan bahwa ini semua Ranperda yang diajukan oleh Pemerintah Daerah untuk di bahas di DPRD, tidak semua yang diterima oleh DPRD untuk di bahas. Pada tahun 2006 DPRD pernah menolak RanPerda yang diajukan oleh Walikota yaitu RanPerda Tentang Pengelolaan dan Restribusi Pasar. Ranperda ini dikembalikan ke Eksekutif karena perubahan materi Ranperda tidak lebih dari 50%. Selain itu menurut wakil Ketua DPRD karena Ranperda ini akan membebani masyarakat maka materi yang diatur juga belum menampung aspirasi masyarakat⁹⁰. Perda yang dibahas dan yang telah ditetapkan baik itu Perda dari Eksekutif maupun Perda inisiatif DPRD Kota Bukittinggi masih dalam kepentingan Pemerintah belum merupakan kebutuhan masyarakat.

⁹⁰ Wawancara dengan Darwin, (wakil Ketua DPRD Kota Bukittinggi) tanggal 12 Februari 2011 di DPRD Kota Bukittinggi.

Tahun 2007 DPRD Kota Bukittinggi mengembalikan ke Eksekutif Ranperda Tentang RT/RW, alasan dikembalikannya Ranperda ini oleh DPRD ke Eksekutif karena Ranperda tersebut belum memenuhi visi dan misi kota Bukittinggi.

Proses Penyusunan Peraturan Daerah (PERDA)

Proses pembentukan peraturan daerah secara khusus diatur dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, dan juga berpedoman pada Tata tertib DPRD masing-masing Daerah, yang dapat digambarkan sebagai berikut :

1. Penyusunan Ranperda (yang diawali dengan naskah Akademis)
2. Pengajuan Ranperda
3. Sosialisasi Ranperda
4. Pembahasan Ranperda
5. Pengesahan dan Penetapan
6. Pengundangan
7. Sosialisai Perda

Sesuai dengan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD atau Gubernur, atau Bupati / Walikota, dan apabila Ranperda disusun oleh DPRD maka ranperda dapat disiapkan oleh anggota , Komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam peraturan tata tertib DPRD. Inisiatif pengajuan Ranperda oleh DPRD merupakan hak anggota DPRD (hak inisiatif).yang diatur oleh Undang-undang.

Untuk menunjang pembentukan suatu Peraturan Daerah, diperlukan tenaga perancang peraturan perundang-undangan (*legal drafter*) sebagai tenaga yang berkualitas untuk menyiapkan, mengolah, merumuskan rancangan dan menganalisa setiap rancangan perda maupun ranperda yang datang dari Pemerintah, kemampuan/ SDM inilah yang sering jadi kendala di Lembaga legislatif pada saat ini, dari duapuluh lima (25) anggota DPRD periode 2009-2014 yang mempunyai rasa tanggung jawab dan paham dengan tugas dan fungsinya hanya 50 % yang selebihnya nya hanya ikut mengangguk dan menggeleng dan sebagaian ada lagi yang selalu menumpangkan kepentingan pribadinya dalam bentuk apa pun kegiatan kedewanannya.

Kualitas DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi bukan dilihat dari jumlah Peraturan Daerah yang dibentuk / dihasilkan melainkan pada bobot kualitasnya peraturan yang dilahirkan:

1. Memenuhi rasa keadilan pada masyarakat
2. Memberi kepastian hukum kepada masyarakat
3. Ada manfaatnya bagi masyarakat
4. Dapat dilaksanakan dengan dukungan semua pihak dan partisipasi masyarakat secara luas,

Sementara ini DPRD masih relatif terbatas dalam memanfaatkan hak inisiatifnya untuk menyusun Ranperda, yang seharusnya anggota DPRD harus lebih proaktif menyusun Ranperda yang memang dibutuhkan oleh masyarakat, jadi tidak hanya menunggu yang dirancang oleh Pemerintah Daerah.

Hasil wawancara dengan anggota Komisi A Ibnu Aziz, bahwa DPRD tidak secara langsung menerima setiap Ranerda yang disampaikan oleh pihak Eksekutif, untuk dibawa pada tingkat-tingkat pembahasan. Tetapi anggota DPRD terlebih dahulu melakukan kegiatan atau mempelajari kebenaran Ranperda tersebut apakah sudah sesuai dengan kebutuhan instansi/unit kerja dinas yang terwakili dan masyarakat⁹¹. Ranperda yang masuk melalui pembahasan bersama dilakukan melalui tingkatan pembicaraan dalam rapat komisi / Panitia / alat kelengkapan dewan yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.

Berdasarkan wawancara dengan ketua DPRD (Muhamad Aris,SE) mengatakan bahwa DPRD tidak begitu saja setuju terhadap setiap usulan Ranperda. DPRD harus selektif dan harus tanggap terhadap aspirasi masyarakat. artinya apakah Ranperda cukup bermanfaat bagi masyarakat atau cukup bermanfaat bagi pemerintah seperti DPRD apakah menguntungkan bagi masyarakat⁹². Salah satu upaya yang dilakukan anggota Dewan dalam menjalankan tugasnya sebagai wakil rakyat, yaitu menampung, menyalurkan dan mengambil kebijakan untuk kesejahteraan rakyat,

Persoalan kinerja / tata kerja anggota Dewan menguji keabsahan dan informasi yang disampaikan oleh Pemerintah Daerah dalam setiap Ranperda usulan pemerintah. DPRD Kota Bukittinggi melakukan sidang tertutup, dalam sidang ini diundang komisi-komisi terkait dan pemerintah yaitu instansi terkait dinas dan unit kerja. Dalam sidang kepada masing-masing instansi, unit, atau dinas

⁹¹ Wawancara dengan Ibnu aziz, anggota Komisi A tanggal 12 Februari 2011 di DPRD Kota Bukittinggi

⁹² Wawancara dengan Muhamad Aris (Ketua DPRD Kota Bukittinggi)

menyampaikan data informasi berkaitan dengan usulan. Setelah penyampaian oleh pemerintah kemudian dicocokkan dengan data/atau informasi yang didapat oleh anggota dilapangan. Apabila terdapat perbedaan data dan informasi maka dilakukan kesesuaiannya yaitu persamaan pendapat antara Eksekutif dan Legislatif setelah itu baru dilakukan sidang terbuka.

Berdasarkan Pasal 82 Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi Nomor 06/KPTS-DPRD/2010 Tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Bukittinggi menyatakan: Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan :

1. Pembicaraan tingkat pertama, meliputi :
 - Penjelasan Walikota dalam rapat peripurna tentang penyampaian Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Walikota.
 - Pandangan umum fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah.
 - Tanggapan dan/atau jawaban Walikota terhadap pandangan umum fraksi.

Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari DPRD dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

- a. Penjelasan Pimpinan komisi, Pimpinan gabungan komisi, Pimpinan badan legislasi Daerah, atau Pimpinan Panitia Khusus dalam rapat Paripurna Tentang Peraturan Daerah.
- b. Pendapat Kepala Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah
- c. Tanggapan dan atau jawaban fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah.

- d. Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang Dilakukan bersama Walikota atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakili.

2. Pembicaraan tingkat II meliputi:

- a. Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan Penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan, gabungan komisi/pimpinan panitia Khusus yang berisi proses pembahasan dan pendapat akhir fraksi. Serta permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan.
- b. Pendapat akhir Walikota.

Dalam hal persetujuan apabila tidak dapat tercapai secara musyawarah untuk mufakat, maka keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak dan dalam hal Rancangan Peraturan Daerah tidak mendapatkan persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah/Walikota, maka Rancangan Peraturan Daerah tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa sidang tersebut.

Setiap Ranperda pandangan umum sangat diperlukan ,sebab dengan pandangan umum itu anggota Dewan dapat mengemukakan pendapat-pendapat terhadap Ranperda yang masuk, Peran fraksi-fraksi pada pembahasan tingkat Pertama ini dapat mengemukakan pendapat-pendapatnya / pandangan terhadap Ranperda yang sedang dibahas, sedangkan penyampaiananya dalam sidang pleno melalui juru bicara fraksi.

Pandangan fraksi pada pembicaraan tingkat satu telah menentukan arah tujuan maksud dan tujuan dari Ranperda, apakah Ranperda dapat dilanjutkan atau

tidak dan dalam pandangan umum ini jelas terlihat kepiawaian, kemampuan anggota fraksi untuk menganalisa tujuan dan dampak dari Ranperda yang akan dibahas. dan pandangan umum ini dapat tergambarkan kemampuan dan Fraksi dalam mensikapi suatu Ranperda.

Hasil wawancara dengan responden bahwa pembicaraan tahap pertama ini belum lagi membicarakan mengenai substansi Ranperda secara mendetail dan mendalam, pembicaraan hanya bersifat umum, Sungguhpun sebenarnya ada terlihat kemungkinan untuk merubah bagian-bagian tertentu dari Ranerda tersebut, akan tetapi pembahasan tingkat pertama ini hanya pengantaran penjelasan Ranperda.

Contoh Penyusunan RPJPD, didasarkan atas UU No. 25 Tahun 2004 Tentang sistem perancangan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Kedua Undang-Undang tersebut mewajibkan kepada Kepala Daerah untuk menyusun RPJPD Pemerintah Daerah. RPJPD memiliki arti yang penting, yaitu sebagai pedoman dan arahan pembangunan Kota Bukittinggi yang memuat visi, misi dan arahan pembangunan daerah lainnya dan sebagai pedoman pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan di Kota Bukittinggi.

RPJPD tersebut terdiri dari lima Bab. Bab satu memuat tentang latar belakang disusunnya RPJPD, maksud dan tujuan serta landasan penyusunan RPJPD 2006-2025, Bab II memuat tentang gambaran umum daerah, Bab III memuat tentang visi dan misi serta arahan kebijakan dan strategis, Bab IV memuat kaidah pelaksanaan yang ditutup dengan Bab V dengan sanksi dan denda.

Mengingat pentingnya muatan yang terkandung dalam RPJPD ini, tentunya menuntut dewan untuk melakukan pembahasan secara sungguh-sungguh serta penuh kehati-hatian sebelum menetapkan atau menyetujuinya. Untuk itu terlebih dahulu dilihat tanggapan yang disampaikan oleh anggota DPRD melalui pandangan umum yang disampaikan dalam menghadapi penjelasan yang disampaikan oleh Walikota.

Setelah fraksi-fraksi memberikan pandangan umumnya dengan kesimpulan Ranperda RPJPD dapat dilanjutkan pada tingkat pembahasan selanjutnya (pembahasan tingkat III). Pada tahap pembahasan tingkat III yang merupakan rapat gabungan komisi anggota DPRD melalui komisi.

Perda RPJPD dapat menyatakan atas berakhirnya Perda Nomor 8 Tahun 2001 Tentang Pola Dasar Pembangunan Daerah Kota Bukittinggi Tahun 2001-2005 sebagaimana dimaksud pada ketentuan Pasal 7 Bab VI ketentuan Peralihan Rancangan RPJP Kota Bukittinggi 2005-2006, seharusnya Perda Nomor 8 Tahun 2001 dinyatakan dicabut oleh Perda RPJPD yang Baru. (Perda nomor 8 Tahun 2006) Tentang RPJPD..

1. Penyusunan RPJPD harus merujuk kepada surat Edaran Mandagri Nomor. 050/2020/S.
2. Penyusunan RPJPD harus dilampirkan dengan Naskah Akademis dan Dokumen pendukung lainnya.
3. Komisi A tetap konsekuen pada risalah Rapat Pembahasan RAPBD perubahan Tahun 2005 yakni dana cadangan sebesar 17 Milyar, hal ini didukung oleh ketentuan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 17 Tahun

2003 Tentang Keuangan Negara serta Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

4. RPJPD yang akan dibahas harus dilampirkan dengan pokok-pokok pikiran Stake Holder (Pemangku Kepentingan).
5. Komisi A merekomendasikan untuk segera meninjau Tupoksi di masing-masing Dinas, Badan, Kantor dan Bagian di Lapangan Pemda Kota.
6. Komisi merekomendasikan untuk segera membentuk Badan/Kantor yang khusus mengurus Pemerintah Nagari.
7. Belum sinkronnya antara kebijakan dan strategi yang dibuat dalam RPJPD, untuk itu RPJPD perlu disempurnakan baik norasi, analisis, naskah akademis dan data yang kurang valid.

Berdasarkan hasil pembahasan tingkat III di atas maka perlu penyempurnaan Ranperda RPJPD oleh tim khusus yang terdiri dari pemerintah dan pihak DPRD. Pihak DPRD masuk pada Panitia Khusus adalah gabungan komisi yang terdiri dari utusan fraksi.⁹³

Pelaksanaan fungsi Legislasi DPRD kota Bukittinggi dalam membahas suatu Ranperda terutama dalam pembahasan Ranerda RPJP Tahun 2006-2009. Yang mana pada umumnya DPRD lebih banyak membahas disamping apa yang diatur dalam Ranperda tersebut tetapi juga diluar dari materi tersebut. Kurangnya penganalisaan terhadap materi dan tujuan dari Ranperda yang sebenarnya, ini

⁹³ Hartati Kabag persidangan dan risalah DPRD kota Bukittinggi

salah satu dari akibat kurangnya pemahaman terhadap pembuatan dan tujuan sebuah Perda.

Dalam membuat / menyelesaikan sebuah Rancangan Peraturan Daerah ada asas-asas yang akan dijadikan sebagai pedoman yang telah diatur menurut UU Nomor 10 Tahun 2004, dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk PERDA harus berdasarkan pada asas pembentukan yang baik :

1. Kejelasan tujuan: bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai melalui Perda tersebut.
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat: setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga yang berwenang yaitu DPRD bersama Kepala Daerah. Kesesuaian antara jenis dan Materi muatan: pembentukan peraturan agar memperhatikan materi muatan yang tepat jenis dengan peraturan perundang-undangan tersebut.
3. Dapat dilaksanakan: bahwa setiap pembentukan peraturan harus memperhitungkan efektifitas peraturan tersebut baik secara filosofis, yaitu nilai-nilai etik dan moral yang berlaku di masyarakat, yuridis adalah terkait dengan landasan hukum yang menjadi dasar pembuatan Perda dan aspek sosiologis adalah terkait dengan bagaimana Perda yang disusun dapat dipahami oleh masyarakat.
4. Hasil guna dan daya guna.

Dalam pelaksanaan rancangan peraturan daerah DPRD Kota Bukittinggi secara sistematika dan proses yang diatur oleh Undang-Undang sudah memenuhi unsure-

unsur penting, namun dalam pembahasan sering keluar dari substansi yang diharapkan, dengan kurangnya kemampuan dan pemahaman terhadap ranperda yang sedang dibahas, terjadilah debat berkepanjangan yang kadang keluar dari inti tujuan ranperda tersebut, dan ini menghabiskan waktu dengan tanpa hasil yang maksimal, dan juga dibahas sampai ke teknis yang seharusnya tidak masuk pada pembahasan ranperda, hal ini sering jadi keluhan bagi Eksekutif.

3.5.Faktor yang Mempengaruhi Jalannya Fungsi Legislasi

Kebijakan yang tertuang didalam Ranperda, seringkali tidak mudah untuk diimplementasikan, Banyak hambatan-hambatan yang muncul dalam pelaksanaannya jalannya fungsi legislaasi dikarenakan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Permasalahan yuridis, Permasalahan yang timbul dikarenakan Ranperda itu sendiri bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dapat juga dikarena ketidak lengkapan, Sumber daya manusia tentang Hukum dalam menganalisa tujuan dan maksud dari rancangan, dan adakalanya dikarenakan tumpang tindihnya pemahaman terhadap Rancangan yang akan dibahas, sehingga dapat menimbulkan konflik, semua ini tidak terlepas dari kurangnya SDM yang ada dalam Balegda yang dibentuk DPRD.
2. Permasalahan sosiologi, yaitu terjadinya salah paham atau benturan kebijakan dengan norma-norma adat atau norma-norma agama yang

terdapat di daerah yang bersangkutan serta ketidak siapan terhadap perubahan yang diusung oleh Perda tersebut

3. Permasalahan Tekhnis, adalah ketidaksiapan sarana dan prasarana yang menunjang pemberlakuan / pelaksanaan Perda tersebut.
4. Permasalahan Anggaran, Kurang nya persediaan anggaran yang diperuntukan untuk melahirkan suatu perda, dikarenakan tidak matangnya perencanaan program kerja tahunan oleh anggota DPRD.
5. Tangung jawab terhadap tugas dan wewenang, maksudnya kurang nya rasa memiliki dan rasa tanggung jawab sebagai penyelenggaraan Pemerintahan, bahwasanya setiap kebijakan yang tertuang dalam sebuah Perda akan memiliki dampak pada masyarakat

.1.Kurangnya pendanaan

Berdasarkan wawancara dengan responden yang menyatakan bahwa untuk membuat PERDA usulan inisiatif kurang didukung dengan anggaran yang memadai, sebab pembentukan Perda Inisiatif ini prosesnya sangat panjang, karena perlu inventarisasi masalah lalu dituangkan dalam naskah akademis untuk dibuat draf Ranperda, Karena proses yang panjang tentu memerlukan dana untuk mewujudkan hal tersebut⁹⁴ .Dana diperlukan untuk pertemuan-pertemuan dan Perjalanan seperti konsultasi dan studi banding.

Hal yang sama juga dikatakan oleh Wakil Ketua DPRD yang menyatakan bahwa sebenarnya sebagian anggota DPRD Kota Bukittinggi telah memiliki

⁹⁴ Wawancara dengan Ibnu azis, Anggota DPRD periode 2004-2009 dan periode 2009-2014) di DPRD Kota Bukittinggi.

gagasan untuk menggunakan hak inisiatif, tapi karena DPRD untuk menggunakan hak inisiatif ini tidak didukung dengan anggaran sebagaimana halnya Eksekutif setiap membuat Ranperda sangat didukung dengan dana ratusan juta rupiah padahal Ranperda tersebut hanya mengadopsi dari peraturan daerah, seperti Eksekutif membentuk Ranperda SOTK⁹⁵.

2. Banyaknya urusan Pelayanan publik di Prioritaskan

Banyaknya masalah Daerah yang berhubungan dengan masyarakat harus dijadikan prioritas secepatnya. Berdasarkan wawancara dengan Ketua DPRD Kota Bukittinggi menyatakan bahwa DPRD Kota Bukittinggi periode 2004-2009 belum ada mengajukan inisiatif dalam pembentukan Perda karena sejak DPRD Kota Bukittinggi dilantik sangat banyak masalah pemerintah Kota Bukittinggi yang perlu dilakukan pengawasan yang langsung, seperti masalah pasar banto, masalah pembuangan sampah dan banyak lagi masalah lain yang menjadi perhatian DPRD, seperti pembelian tanah pembangunan islamicenter yang selalu mendapat pro dan kontra dari DPRD Sehingga sampai habis masa jabatan tidak bisa melahirkan hak inisiatif dalam pembentukan Peraturan Daerah, namun usaha untuk kearah itu sudah dilakukan dengan sudah adanya Rancangan Perda inisiatif, tapi belum selesai.⁹⁶ Yang sangat signifikan sekali adalah kemampuan dari anggota DPRD Kota Bukittinggi, dari 20 anggota DPRD tidak sampai 50 % yang paham akan tanggung jawab tugas dan fungsi nya sebagai wakil rakyat.

⁹⁵ Wawancara dengan Darwin (Wakil Ketua DPRD periode 2004-2009 dan 2009-2014) di DPRD Kota Bukittinggi.

⁹⁶ Wawancara dengan Muhamad Aris (Ketua DPRD Kota Bukittinggi)

Lebih lanjut dikatakan oleh Ketua DPRD Kota Bukittinggi, meskipun DPRD Kota Bukittinggi belum memakai hak inisiatif dalam pembentukan Peraturan Daerah, tapi usaha DPRD untuk menggunakan hak inisiatif sudah ada yaitu pada Tahun 2005.

Untuk meningkatkan fungsi legislasi tidak hanya dilihat dari jumlah peraturan daerah yang dihasilkan, yang berasal dari hak inisiatif DPRD namun kualitas DPRD dalam menjalankan fungsi ini yang juga harus diukur dari muatan peraturan daerah yang seharusnya banyak berpihak kepada kepentingan masyarakat luas.

Dalam penyusunan penyusunan peraturan daerah, anggota DPRD harus lebih banyak berperan sebagai sumber ide dan gagasan, sesuai dengan kedudukannya sebagai insane politik. Anggota DPRD tidak dituntut untuk menguasai secara teknis materi dan bahasa Hukum dalam peraturan daerah, karna hal tersebut dapat diserahkan kepada para ahli di bidangnya. Tapi yang sangat dituntut adalah kepedulian, tanggung jawab dan pemahaman atas kebutuhan masyarakat dan kemakmuran daerah. Kadang-kadang anggota dewan sering melakukan pura-pura paham, akhirnya sering waktu dihabiskan dengan perdebatan dengan Eksekutif yang ujung-ujungnya kepentingan.

Setiap anggota yang duduk di DPRD adalah hasil pemilihan umum yang demokrasi yang diusung oleh masing-masing partainya yang dalam kampanyenya telah menawarkan beberapa program pembangunan kepada pemilihnya. Program-program tersebut tentu ada yang perlu dituangkan kedalam Peraturan Daerah, hal ini hendaknya sudah dapat dijadikan untuk membiasaka apalagi di DPRD, anggota

komisi dan fraksi dari partai-partai inilah yang dijadikan sebagai unit-unit kerja bagi DPRD apalagi menurut Tata Tertib DPRD syarat untuk mengajukan hak inisiatif sekurang-kurangnya dilakukan 5 (lima) orang anggota yang tidak dibatasi pada satu fraksi. Artinya secara pribadi anggota DPRD merasa perlu untuk membentuk suatu Perda maka ia dapat mengajak (berkoalisi) dengan anggota DPRD dari fraksi lain yang secara pribadi sependapat dengannya.

Belum terlaksananya DPRD mengajukan hak inisiatifnya untuk mengajukan suatu Ranperda diakui juga Kabag Hukum Kota Bukittinggi (Asmah Hadi,SH,MH) yang menyatakan bahwa berdasarkan pengalaman, dari Perda yang telah ditetapkan dan dibahas oleh DPRD yang merupakan prakarsa Eksekutif terutama Perda kebutuhan hukum masyarakat, ada kalanya merupakan masukan dari anggota DPRD yang diberikan kepada Eksekutif, terutama apabila mereka telah melakukan kunjungan kerja dan melihat suatu persoalan di tengah masyarakat atau setelah mereka melakukan studi banding. Permasalahan yang ditemukannya tersebut dimintakan pertimbangan kepada Eksekutif perlu atau tidaknya dituangkan dalam suatu Peraturan Daerah. Jika Eksekutif memandang perlu maka Eksekutif melalui instansi terkait bekerja sama dengan Kabag Hukum Kota Bukittinggi menyusun Ranperda untuk diajukan ke DPRD.⁹⁷ Salah satu permasalahan yang sering timbul dalam pembahasan ranperda tidak singronnya antara tujuan dari ranperda dengan pertanyaan-pertanyaan yang disampaikan anggota DPRD sehingga menjadi pembahasan yang panjang, sekalipun telah diberi tahu oleh anggota lain tetap saja terjadi debat kusir.

⁹⁷ Asmadi Kabag Hukum Pemerintah Daerah kota Bukittinggi

4. Kurangnya Kerjasama

Menurut sebagian responden (20%) yang menyatakan belum adanya anggota DPRD periode 2004-2009 menggunakan hak inisiatifnya untuk mengajukan suatu Ranperda dipengaruhi masih kurangnya kerja sama anggota DPRD. Berdasarkan wawancara dengan mantan Wakil Ketua Komisi A DPRD Kota Bukittinggi Sdr. Aldefri dari Fraksi PKS menyatakan bahwa pada dasarnya anggota DPRD Kota Bukittinggi menyadari bahwa Peraturan Daerah sangat dibutuhkan oleh masyarakat tetapi anggota DPRD masih ragu-ragu dan terlalu banyak pertimbangan ditambah lagi banyaknya masalah daerah yang tidak kunjung selesai seperti masalah tanah Bay Pass.⁹⁸

Untuk menggunakan hak inisiatif dalam membuat Perda diperlukan kerjasama sesama anggota Dewan. Berdasarkan wawancara dengan responden menyatakan bahwa rasa kebersamaan dalam menghadapi masalah kota masih kurang. Kurangnya kerjasama sesama anggota dewan, kurangnya koordinasi sesama anggota, fraksi dengan fraksi dan komisi mengakibatkan kurang seriusnya anggota DPRD untuk memikirkan perlunya menggunakan hak inisiatif untuk mengajukan suatu Ranperda.

Berdasarkan wawancaranya yang dilakukan dengan responden diketahui hampir tidak ada upaya untuk memotivasi anggota yang satu dengan anggota yang lainnya yang ada hanya persaingan antara fraksi atau antara anggota yang lainnya, antara fraksi atau anggota walaupun dalam satu fraksi⁹⁹. Sikap keraguan-raguan sebagian anggota dewan ini menunjukkan bahwa tidak adanya kerjasama dan tidak

⁹⁸ Wawancara dengan Defri mantan anggota DPRD Kota Bukittinggi periode 2004-2009

⁹⁹ Wawancara dengan Ibnu Asis, (anggota DPRD) DPRD kota Bukittinggi

saling mendukung sesama anggota dewan untuk berupaya menginventarisasi masalah yang akan dijadikan usul inisiatif DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Terlaksananya suatu tugas baik tugas secara pribadi maupun tugas suatu lembaga diperlukan kerjasama yang baik antara anggota. Dengan demikian, sebagai anggota Legislatif apabila tidak memiliki persepsi yang sama, tidak akan mencapai hasil yang maksimal dalam mengajukan tugas-tugas dan fungsinya sebagai anggota DPRD, baik secara kelembagaan maupun secara perorangan, apalagi untuk menggunakan hak inisiatif mengajukan suatu Ranperda. Tidak adanya sifat saling mendukung antara sesama anggota DPRD niscaya sulit untuk dilaksanakan suatu ide untuk membuat suatu Ranperda oleh beberapa anggota DPRD.

Sulitnya menyamakan persepsi sesama anggota karena tidak adanya kerjasama yang baik, karena dipengaruhi oleh sumberdaya yang tidak merata. Meskipun UU Pemilu Nomor 12 tahun 2008 telah melakukan perbaikan dimana setiap calon anggota Legislatif minimal memiliki ijazal SLTA belum menjamin anggota DPRD untuk memahami akan tugas dan fungsinya dalam pembentukan Peraturan Daerah, apalagi yang dikatakan oleh Wakil Ketua Komisi B DPRD Kota Bukittinggi menyatakan bahwa pada dasarnya anggota DPRD umumnya belum menyiapkan diri untuk menjadi anggota dewan yang terhormat, sehingga anggota DPRD tidak memahami tugas fungsinya sebagai anggota dewan. Untuk

itu kedepan hendaknya setiap anggota dewan hendaknya terlebih dahulu menyiapkan diri untuk duduk di DPRD.¹⁰⁰

Komisi B telah menyiapkan Ranperda inisiatif Tentang Pelaksanaan Pendidikan di Kota Bukittinggi, namun belum dapat diselesaikan salah satu penghambat adalah SDM dan kemauan, padahal inisiatif untuk mengajukan Rancangan Peraturan Daerah, suatu prestasi dan opini masyarakat terhadap kinerja DPRD, tapi rancangan Perda tersebut telah diselesaikan oleh anggota DPRD periode 2009-2014 dan adanya pandangan dari anggota lainnya bahwasanya Rancangan Peraturan Daerah inisiatif DPRD adalah untuk kepentingan Fraksi, komisi pengusul, begitu pula adanya semacam gengsi partai dari partai lain cenderung menghambat penggunaan hak inisiatif DPRD. Hal ini dibenarkan oleh dua responden lainnya Rahmi Brisma wakil ketua dan Kade Sisman anggota komisi B, yang mengatakan bahwa untuk mengajak anggota / fraksi lain untuk menyiapkan yang sudah terencana kadang sulit, karena ada kepentingan-kepentingan politik tertentu.¹⁰¹

Berdasarkan uraian di atas menunjukan kurangnya pemahaman anggota DPRD terhadap tugas dan wewenangnya sebagai anggota DPRD yang lebih khusus penggunaan inisiatif DPRD, seharusnya dengan adanya penggunaan hak inisiatif adalah untuk kepentingan lembaga DPRD yang merupakan jati diri lembaga, bukan untuk kepentingan anggota atau fraksi pengusul. Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa hak inisiatif merupakan salah satu hak DPRD sehubungan dengan peranannya dalam pembentukan

¹⁰⁰ Wawancara dengan Usmar Marlen (Wakil Ketua komisi B DPRD Kota Bukittinggi) DPRD Kota Bukittinggi

¹⁰¹ Rahmi Brisma dan Kade Sisman

Peraturan Daerah. Selain hak inisiatif yang kurang dipergunakan oleh anggota DPRD kota Bukittinggi, Perda yang telah selesai dibahas pun sering dipertanyakan keberadaannya oleh masyarakat, ini adalah salah satu unsure filosofisnya yang kurang berjalan, Perda yang telah selesai boleh dikatakan tidak lebih dari 20 % yang berpihak pada masyarakat, sebab Perda tersebut masih berkisar pada kewajiban masyarakat terhadap retribusi dan pajak serta larangan tempat berusaha tanpa mencari lahan atau tempat berusaha yang baru.

Jika dikaitkan dengan fungsi Legislatif, tidak semua alat kelengkapan tersebut terlibat secara langsung. Alat-alat kelengkapan yang terkait secara langsung antara lain adalah komisi, panitia musyawarah dan adanya kemungkinan alat kelengkapan lain yang dibentuk khusus menangani masalah Legislatif, misalnya panitia Legislatif. Dan hal tersebut telah dilakukan oleh DPRD periode 2009-2014 dengan membentuk Badan Legislasi Daerah (BALEGDA)

Kalau boleh kita katakan dalam hal tentang anggota Dewan perwakilan Rakyat untuk seluruh Indonesia telah banyak yang menyimpang dari ketentuan-ketentuan peraturan yang berlaku di Indonesia, para wakil rakyat tidak direkrut berdasarkan etika dan AD/RT Partai, siapa yang berkuasa dan berkemampuan maka partai akan mencalonkan sebagai calon legislatif sekalipun tidak kader partai, dan tidak mempedulikan tentang kemampuan, keintelektualan dan keimanan, yang sangat signifikan sekali tidak memperhatikan ideologi yang dimiliki oleh calon, apakah mantan narapidana, mantan koruptor, mantan pecandu dll kalau partai menginginkan tetap di usulkan sebagai calon wakil rakyat sekalipun rakyat itu sendiri tidak menerima kehadiran si calon.

5. Tidak adanya Tenaga Ahli atau Tenaga Perancang

Keberadaan Tenaga Ahli diperlukan untuk memberi masukan dari segi muatan materi Rancangan Peraturan Daerah yang dibahas untuk dapat mempertinggi bobot kerja DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah. Berdasarkan informasi yang diperoleh dari Sekretariat DPRD Kota Bukittinggi, DPRD periode 2004-2009 tidak dilengkapi dengan tenaga ahli. Tidak adanya tenaga ahli menurut seseorang responden yang juga duduk sebagai anggota DPRD periode 1999-2004 menyatakan bahwa selama ini keberadaan tenaga ahli di DPRD tidak ada memberi pengaruh terhadap kinerja anggota DPRD dan boleh dikatakan tidak pernah ada memberikan masukan kepada DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah. Sebab tenaga ahli kadang bekerja berdasarkan permintaan dan kedekatan, artinya walaupun dia merupakan tenaga ahli yang ditempatkan untuk lembaga legislatif, dia juga bekerja atas permintaan Eksekutif.

Selain tenaga ahli, di DPRD juga perlu dibentuk tenaga perancangan sebagaimana diisyarat oleh Penjelasan umum UU No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimungkinkan pula dibentuk tenaga perancangan di DPRD yang bertugas menyiapkan, mengelola dan merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan.

Tugas dan fungsi perancangan dalam hal ini adalah menjabarkan serta menuangkan kehendak para legislator (anggota DPR/DPRD) ke dalam peraturan perundang-undangan sejak dari judul, konsideran menimbang, mengingat, dan batang tubuh dalam bentuk norma-norma atau Pasal-Pasal sampai dengan penjelasan peraturan perundang-undangan tersebut dengan demikian para tenaga

perancangan membantu secara fisik dan intelektual pembentukan peraturan perundang-undang dilingkungan DPRD.

Namun berdasarkan penelitian, tenaga perancangan diisyaratkan oleh UU Nomor 10 Tahun 2004 tersebut belum ada dibentuk di Kota Bukittinggi. Berdasarkan wawancara dengan Wakil Ketua DPRD menyatakan bahwa untuk membentuk tenaga perancangan tersebut belum ada aturan yang baku pada periode 2004-2009 dan juga harus disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah.

Wawancara dengan Sekretaris DPRD Kota Bukittinggi Drs Nofardi bahwa untuk tenaga perancang memerlukan persyaratan antara lain harus menguasai undang-undang, menguasai teknis, materi, bahwa nuansa dan semangat perdebatan dalam pembahasan suatu Ranpreda merupakan suatu keharusan pula. Jadi sebagai tenaga perancangan tidak saja harus memahami suatu Ranperda dengan seutuhnya, tidak hanya kulit dan isinya saja, bahkan memahami tujuan lahirnya sebuah Ranperda tersebut. Dengan demikian diperlukan orang-orang yang profesional yang membutuhkan lebih dari suatu pembentukannya saja, juga perlu ada pengaturan lainnya dan yang sangat penting adalah kemampuan keuangan Daerah, juga adanya persetujuan bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD.¹⁰²

6. Pendidikan Anggota DPRD

¹⁰² Nofardi, Sekretaris DPRD Kota Bukittinggi

Pendidikan termasuk menentukan akan kualitas DPRD dalam menjalankan fungsinya dalam pembentukan Peraturan Daerah, memahami akan hak-haknya dan kewajibannya sebagai anggota DPRD. Untuk itu tingkat pendidikan anggota DPRD Kota Bukittinggi 2004-2009 dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel 13
Pendidikan anggota DPRD Kota Bukittinggi periode 2004-2009

No	Pendidikan	Jumlah	%
1	SI	13	65 %
2	Diploma	1	5 %
3	SLTA	6	30 %
	Jumlah	20	100 %

Sumber Data : Sekretaris DPRD Kota Bukittinggi

Tingkat pendidikan anggota DPRD Kota Bukittinggi sebagaimana tersebut, bahwa 65 % tingkat pendidikan anggota DPRD Kota Bukittinggi adalah Sarjana, Diploma sebesar 15 %, SLTA 30 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2004 Tentang PEMILU persyaratan pendidikan bagi anggota DPRD minimal SLTA atau sederajat.

Kualitas anggota DPRD bukan saja dapat diukur dari tingkat pendidikan, tetapi juga dari bidang ilmu yang dimiliki. Dari 65 % (14 orang) anggota DPRD yang berpendidikan Sarjana tersebut, terdiri dari Sarjana Hukum 4 orang, Ekonomi 1 orang, Sarjana Agama 2 orang, Teknik 3 orang, Pendidikan 1 orang, Sarjana Psikologi 1 orang, Apoteker 1 orang., dan Sarjana Pertanian 2 orang.

Dari latar belakanag pekerjaan/keahlian sebelum jadi anggota DPRD sumber daya manusia anggota DPRD yang memiliki pengetahuan di bidang hukum dan pemerintahan, berkaitan dengan kemampuan *Legal Drafting* yang berhubungan dengan bidang tugas DPRD untuk menyusun suatu Rancangan Peraturan Daerah, dan Kemampuan Tentang teknik penyusunan Rancangan Peraturan Daerah ini sangat berkaitan dengan latar belakang pendidikan yang terkait dengan bidang tugasnya DPRD untuk menyusun Rancangan Peraturan Daerah. Memang sangat minim sekali namun seharusnya dapat diatasi dengan diklat dan pelatihan lainnya.

7.Kurangnya Pelatihan Pembentukan Peraturan Perundang- undangan

Selain tingkat pendidikan juga dipengaruhi oleh pengalaman yang dapat menunjang kinerja sebagai anggota DPRD. Disamping pengalaman dibidang organisasi dan kemasyarakatan juga pengalaman dibidang Pemerintahan yang berkaitan dengan pekerjaan sebelum menjadi anggota DPRD.

Berdasarkan pantauan dan penelitian, yang paling signifikan adalah masaalah kemauan dan tanggung jawab sebagai wakil rakyat yang telah dipilih secara langsung oleh masyarakat melalui pemilihan umum legislatif, yang merupakan utusan dari Partai politik. Cendrung seperti kebingungan mau mengerjakan apa, sebab di waktu ikut sebagai caleg yang diusung Partai tidak memahami dia akan bertugas sebagai wakil rakyat, bertugas sebagai penyelenggaraan pemerintahan Daerah, sebab dia bukanlah seorang kader politik yang militant, bukan seorang politisi,dan cendrung tidak paham dengan politik.

Tatanan yang diciptakan oleh Partai politik inilah yang merusak terhadap kinerja Lembaga yang terhormat DPRD.

Memperhatikan latar belakang pendidikan dan tingkat pelatihan yang dimiliki oleh anggota DPRD Kota Bukittinggi tentunya akan mempengaruhi terhadap kualitas sumber daya manusia anggota DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah baik secara kelembagaan maupun secara perorangan. Hal ini dapat dilihat dari belum adanya kelembagaan DPRD Kota Bukittinggi menggunakan hak inisiatifnya, dan banyaknya lahir perda yang sifatnya kewajiban masyarakat.

Untuk menuju kepada kinerja yang sesuai dengan yang diharapkan oleh Undang-undang dan Rakyat, yang paling bertanggung jawab adalah Partai Politik, sebab anggota DPRD berasal dari Partai politik, baik buruknya kinerja lembaga Legislatif adalah tergantung kepiawaian dan kecerdasan Partai politik menempatkan wakil-wakilnya di DPRD. Sistem Partai politik sudah salah langkah langkah, sebab sistem yang dipakai berdasarkan kedekatan tidak lagi berpedoman kepada AD /RT yang ada, Kadang tidak rasional lagi.

8.Sarana dan Pasarana

Untuk mendukung tugas-tugas dalam menjalankan fungsi DPRD diperlukan adanya sarana perpustakaan. Berdasarkan wawancara dengan Sekretaris DPRD Kota Bukittinggi mengakui kurang lengkapnya perpustakaan dengan bahan-bahan mengenai literatur maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku yang diperlukan Dewan sebagai referensi dalam melaksanakan pembahasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan Eksekutif,

maupun dalam meningkatkan kualitas anggota DPRD. Hal ini menyebabkan terlambatnya DPRD untuk mendapatkan informasi yang diperlukan bila dibandingkan dengan pihak Eksekutif. Yang dilengkapi oleh sub bagian khusus menangani tentang Hukum.¹⁰³ Dan juga tingkat kemauan anggota untuk mencari informasi tentang hukum dan kebutuhan lainnya sangat rendah, hanya beberapa orang saja yang aktif mencari informasi dan kebutuhan yang terkait dengan pekerjaan, lebih dari 50 % sifatnya hanya menerima dan menunggu.

3.6. Meningkatkan Kinerja DPRD dalam Menjalakan Fungsi Legislasi

A. Makna Fungsi Legislasi

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 40 sebagai mana telah diganti dengan Undang-Undang 12 Tahun 2008 dan UU Nomor 22 Tahun 2003 sebagaimana telah diganti dengan UU 27 Tahun 2010, Lembaga DPRD mempunyai fungsi Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan.

Seacara umum fungsi legislasi sebagai fungsi utama bagi DPRD dalam membuat kebijakan untuk kepentingan orang banyak dengan cara membuat Peraturan Daerah yang merupakan kebutuhan masyarakat. Dengan ketentuan dan ditegaskan pada Pasal 42 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan :

¹⁰³ ibit

1. DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.
2. DPRD membahas dan menyetujui rancangan peraturan perundang-undangan daerah Tentang APBD bersama Kepala Daerah.

Melalui fungsi legislasi ini sesungguhnya menempatkan DPRD pada posisi yang sangat strategis dan terhormat, karena DPRD ikut menentukan keberlangsungan dan masa depan daerah. Hal ini juga harus dimaknai sebagai amanah untuk memperjuangkan dan meningkatkan kesejahteraan rakyatnya.

Fungsi legislasi proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak pemangku kepentingan (*stakeholder*), untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Oleh karena itu fungsi ini dapat mempengaruhi karakter dan profil daerah melalui peraturan sebagai produknya. Disamping itu sebagai produk hukum daerah, maka Peraturan Daerah merupakan komitmen bersama para pihak pemangku kepentingan daerah yang mempunyai kekuatan paksa. Dengan demikian fungsi legislasi mempunyai arti yang sangat penting untuk menciptakan keadaan masyarakat yang diinginkan maupun sebagai pencipta keadilan sosial bagi masyarakat.

Mengingat arti penting dari fungsi legislasi bagi penyelenggaraan desentralisasi, perlu penjabaran secara lebih rinci mengenai peranan legislasi yang produknya berbentuk Peraturan Daerah (Perda) meliputi :

1. Perda menentukan arah pembangunan dan pemerintah daerah.
2. Perda sebagai kontrak sosial di daerah.

3. Perda sebagai kontrak social didaerah.
4. Perda sebagai pendukung pembentukan perangkat daerah dan susunan organisasi perangkat daerah.

Sebagai kebijakan publik tertinggi didaerah, Perda harus menjadi acuan seluruh kebijakan yang dibuat termasuk didalamnya sebagai acuan daerah dalam menyusun program pembangunan daerah, contoh Tentang Perda Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) atau Rencana Strategi Daerah (RENSTRA).

B. Meningkatkan kinerja pada Fungsi Legislasi

Peningkatan fungsi legislasi DPRD tidak hanya dilihat dari jumlah peraturan daerah yang dihasilkan, yang berasal dari hak inisiatif DPRD. Kualitas dari Perda yang disahkan juga merupakan tolok ukur dalam kinerja DPRD, dalam menjalankan fungsi ini juga diukur dari muatan Peraturan Daerah yang seharusnya lebih banyak berpihak kepada kepentingan masyarakat luas. Dalam penyusunan Peraturan Daerah, anggota DPRD harus lebih banyak berperan sebagai sumber ide dan gagasan, sesuai kedudukannya sebagai insan politik.

Anggota DPRD dituntut untuk dapat menguasai materi dan tujuan dari ranperda, sebab setiap perda yang telah disahkan akan berhubungan langsung dengan masyarakat dan secara teknis materi dan bahasa hukum dalam Peraturan Daerah dapat dibicarakan dalam pembahasan bersama Pemerintah, dan apabila dibantu oleh tenaga ahli dalam badan Balegda dapat diserahkan kepada tenaga ahli, tapi dalam praktiknya setiap pembahasan Ranperda, anggota DPRD sibuk

menyusun / membahas Ranperda sampai pada hal yang sangat rinci dan substantif, tanpa didasari dengan keahlian yang cukup. Akhirnya yang muncul adalah perdebatan berkepanjangan Tentang sesuatu hal oleh mereka yang sama-sama tidak paham mengenai substansinya, sehingga menghabiskan waktu tanpa dapat menyelesaikan dengan baik.

Terdapat serangkaian utama yang perlu dilalui agar perda dapat dirumuskan dengan baik dan pelaksanaannya dapat efektif, langkah utama tersebut dimulai dari identifikasi agenda politik, Pemerintah dan pembangunan dasar dan diakhiri dengan penetapan perda oleh DPRD yang untuk selanjutnya dilaksanakan oleh Pemerintah, salah satu langkah utama juga termasuk tata tertib Dewan dan komponen-komponen dapat dilaksanakan dalam proses berjalan untuk menjaga fleksibilitas.

Implementasi perda sangat ditentukan oleh pengetahuan dari semua pihak yang terkait, oleh karena itu sosialisasi seluruh produk perda sangat diperlukan, DPRD sering dikritik karena tidak melakukan sosialisasi secara memadai dan sebagai akibatnya, masyarakat tidak memahami isi substansi maupun tujuan dari perda yang dibuat, Padahal DPRD pada umumnya tidak mempunyai cukup anggaran yang diperlukan untuk melakukan kegiatan ini. Sosialisasi perda sebenarnya tidak hanya menjadi tanggung jawab DPRD saja, melainkan juga dari Pemda yang mana Pemda mempunyai sumber daya tenaga dan anggaran yang lebih besar untuk melakukan kegiatan tersebut.

Faktor lain yang penting dipertimbangkan dalam proses pembuatan perda adalah "*political game*" yang melibatkan pelaku-pelaku utama "yaitu DPRD,

Pemerintah dan leding sektor terkait, DPRD perlu merumuskan ketentuan-ketentuan yang lebih memadai dalam tata tertib Dewan, sebab ia mengatur berbagai kepentingan politik dari berbagai kepentingan politik fraksi. Tata tertib DPRD menentukan apakah DPRD dapat melaksanakan berbagai fungsi dan tugasnya secara efektif dan juga menentukan sejauhmana DPRD dapat melembagakan berbagai prinsip tata pemerintahan yang baik dan demokratis dalam diri anggota Dewan itu sendiri.

Untuk meningkatkan kinerja DPRD sebagai lembaga politik dan anggota DPRD sebagai insan politikus sudah selayaknya bermain diranah politik, yakni memilih alternatif terbaik bagi masyarakat dari berbagai alternatif yang tersedia, Memilih alternatif terbaik juga bukan hal yang mudah karena menuntut kearifan, kemampuan dan kemauan seperti :

1. Alternatif Pertama : Merubah Pola Rekrutmen anggota DPRD.

Salah satu jalan untuk meningkatkan kinerja DPRD dapat dengan jalan merubah pola rekrutmen anggota DPR dan DPRD. Pola rekrutmen DPRD baik propinsi maupun Kabupaten/Kota selama ini banyak pada pola rekrutmen dengan "*Spoil system*" artinya orang yang biasa menjadi calon anggota Legislatif (DPRD) bukannya didasarkan pada pengetahuan, keterampilan, keahlian, dan kompetensi teknis yang dimiliki oleh calon Legislatif, akan tetapi lebih banyak didasarkan disamping popularitas, sebagai kosekuensinya sebagai politiskus, juga karena masih ada hubungan kekerabatan, nepotisme, dan kolusi, dengan para penguasa dan atau Ketua Partai, sehingga tidak mengherankan manakala istri, anak,

keponakan, teman dekat, dari pejabat dan atau ketua partai yang belum tentu memiliki pengetahuan, kemampuan dalam menjalankan tugas, fungsi dan tanggung jawab DPRD.

setelah menjadi anggota DPRD apalagi penempatan tidak menganut asas "*the right man on the right job*" mereka tidak mampu untuk menjalankan tugas, fungsi dan tanggung jawab sebagai anggota DPRD, karenanya kualitas keputusan yang dibuat juga tidak maksimal, sebab mereka tidak mampu mengartikulasikan dan memperjuangkan apa yang menjadi problema, kemauan, aspirasi rakyat, yang mereka wakili.

"Krisis Kepercayaan" terhadap DPRD, agar masalah ini tidak terjadi maka pola rekrutmen calon anggota Legislatif dari pola "*Spoil system*" harus dirubah kepola "*Meryt sistem*" dengan menekankan, bahwa seseorang akan bisa menjadi anggota calon legislatif (DPRD), disamping mereka populis, latar belakang pendidikan paling tidak sarjana Muda, juga mempunyai kemauan, pengetahuan, ketrampilan, dan kompetensi teknis yang dapat didukung dalam menjalankan tugas, fungsi dan tanggung jawab sebagai anggota DPRD.

Setelah menjadi anggota DPRD mereka harus ditempatkan pada pekerjaan yang sesuai dengan bidang keahlian mereka (*the right man on the right job*). Dengan pola ini bukan saja kemampuan dan kecakapan (*capable and profesionality*) dalam menjalankan tugas, dan fungsi serta tanggung jawab sebagai wakil rakyat yang pada gilirannya masyarakat akan menaruh hormat dan percaya kepada DPRD, karena mereka mampu

mengartikulasikan dan memperjuangkan apa yang menjadi masalah, kebutuhan, dan aspirasi masyarakat.

2. Alternatif kedua: meningkatkan Kualitas Anggota DPRD

Anggota DPRD dapat dikatakan berkualitas manakala mereka mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya, kemampuan tersebut hanya dapat dicapai manakala mereka mempunyai bekal pendidikan, latihan, dan pengalaman yang cukup dan memadai untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang diberikan.

Kemampuan, pengalaman, keterampilan, pada dasarnya merupakan ilmu pengetahuan, namun tidak cukup apabila tidak ditunjang oleh kemauan untuk melaksanakan tugas dan fungsi tersebut, sebab kemauan erat kaitannya dengan motivasi, komitmen, dan keyakinan diri. Ketidakmauan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab juga dapat disebabkan karena kurangnya keyakinan atas kemampuan (tidak percaya diri).

Maka untuk dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia anggota DPRD yang perlu mendapat perhatian adalah memberikan “kemampuan dan kemauan” para anggota DPRD. Yang dapat dilakukan melalui Pendidikan formal dan non formal (bekal pengetahuan, ketrampilan, kecakapan teknis) untuk mendukung dalam menjalankan tugas sebagai anggota DPRD, sedangkan pelatihan-pelatihan (seminar, kursus, diklat, diskusi dan pelatihan) untuk menjalankan tugas kedewanan.

Pemberian kemampuan melalui usaha yang dimaksud di atas adalah melakukan *“tour of duty”* para anggota DPRD dalam mengartikulasikan suatu masalah dan memperjuangkan sesuai dengan apa yang diinginkan masyarakat. Maka anggota DPRD tidak hanya mempunyai pengalaman cukup banyak dalam berbagai tugas dan tanggung jawab, akan tetapi mereka akan mempunyai motivasi yang tinggi karena ada suasana kerja baru yang terarah dan adanya pemerataan perasaan. Dalam arti setiap anggota DPRD akan merasakan dan menikmati pada bagian basah dan yang kering.

Untuk meningkatkan kemauan anggota DPRD dapat dilakukan melalui memberikan motifasi baik yang bersifat positif (memberikan reward) bagi anggota yang kinerjanya baik dan bermanfaat untuk masyarakat dan daerah maupun yang bersifat negatif (memberikan punishment) yang malas bekerja dan menumbuhkan kebanggaan kepercayaan diri atas kemampuan. Dengan demikian dapat dijalankan segala usaha tersebut di atas menjadikan anggota DPRD lebih *“responsible, accountabel, dan reponsivesness”* dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. Institusi DPRD akan dapat menjalankan apa yang menjadi hak, wewenang, tugas dan tanggung jawabnya sebagai wakil Rakyat.

Peningkatan sarana dan prasarana yang ada di Sekretariat Dewan juga merupakan hal yang mutlak harus dipenuhi, dan ini merupakan salah satu menunjang kepada kinerja anggota DPRD Kota Bukittinggi Peraturan Daerah yang juga baik.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

4.1. Kesimpulan .

1. Undang-Undang telah memberikan kewenangan yang lebih kepada DPRD dalam pelaksanaan fungsi yaitu fungsi legislasi, sebagai lembaga perwakilan rakyat kebijakan yang diambil oleh anggota DPRD belum sejalan dan belum menyuarakan kepentingan masyarakat. DPRD bertugas menampung, menyalurkan dan memperhatikan serta mempertahankan aspirasi masyarakat sesuai kemampuan daerah, belum terlaksana sebagaimana mestinya, namun secara teori dalam pembahasan sampai pengundangan telah menurut peraturan perundang-undangan.
2. Pelaksanaan kinerja dapat diukur dari kualitas perda yang dihasilkan oleh Pemerintahan Daerah yaitu DPRD bersama Kepala Daerah, Perda yang dihasilkan dalam tiga periode yaitu periode 1999-2004, periode 2004-2009 dan periode 2009-2014 masih didominasi oleh perda retribusi dan pajak, sedangkan perda kebutuhan masyarakat tidak lebih dari 10 % dari jumlah perda yang dihasilkan, belum berjalannya kebijakan yang berbasiskan kesejahteraan masyarakat.
3. Faktor yang mempengaruhi secara yuridis datangnya dari Rancangan yang bertentangan dengan kepentingan umum, dan juga datang dari DPRD kurangnya pemahaman terhadap tujuan Ranperda, tumpang tindihnya penganalisaan sesuai dengan ilmu dan kemampuan masing-masing

anggota DPRD (SDM), terjadi dialog yang panjang sehingga sulit untuk mendapatkan kata sepakat, Kurangnya kerja sama antar anggota dan kurangnya anggaran untuk melahirkan Perda inisiatif.

4. Pendidikan non formal yang disediakan untuk anggota DPRD oleh Pemerintah Pusat maupun Daerah, harusnya dapat meningkatkan kinerja anggota DPRD, serta kurangnya komunikasi antara wakil rakyat dengan masyarakat dan akuntabilitas wakil rakyat terhadap konstituennya kurang jelas, Partai Politik dalam merekrut calon yang akan diusulkan sebagai caleg tidak lagi berdasarkan AD/RT Partai, tapi berdasarkan kebijakan pimpinan partai. kurangnya kerja sama dalam melakukan tugas dan fungsi sebagai wakil rakyat.

4.2.Saran

1. Sebagai wakil Rakyat yang mewakili warga Kota Bukittinggi, anggota DPRD terpilih harus sudah selayaknya menampung aspirasi masyarakat ditindak lanjuti sesuai kemampuan Daerah, apakah melalui Perda atau melalui Perwako, yang paling strategis adalah melalui hak inisiatif DPRD.
2. Dalam pelaksanaan kinerja diharapkan DPRD Kota Bukittinggi lebih melihat kepada kebutuhan masyarakat dalam bentuk pelayanan disegala bidang, jangan hanya melahirkan kewajiban masyarakat tapi harus lahir juga yang bentuknya Hak yang harus diperoleh dari Pemerintah atas kewajiban yang telah dilaksanakan nya.

3. Agar tugas dan fungsi anggota DPRD Kota Bukittinggi dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya ,diharapkan kepada Pemerintah Kota Bukittinggi dan DPRD mengangarkan kebutuhan anggaran untuk pembahasan Perda, Sekretaris DPRD agar memfasilitasi apa yang menjadi penghambat kinerja DPRD seperti pustaka dan semua ini dapat diselesaikan dalam pengusulan kebutuhan yang dibahas dalam Panggar Eksekutif dan legislatif, diharapkan anggota DPRD Kota Bukittinggi lebih menjaga silaturahmi dan rasa tanggung jawab sebagai wakil rakyat,
4. DPRD Kota Bukittinggi agar memanfaatkan sebaik-baiknya pendidikan nonformal yang telah difasilitasi oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah, Partai politik harus melakukan perubahan dalam merekrut kader yang akan diusulkan sebagai wakil rakyat agar memprioritaskan kader yang militan dan punya SDM serta wawasan, diharapkan setiap anggota DPRD terpilih menyadari diusung oleh Partai politik ke Lembaga Perwakilan Rakyat adalah sebagai wakil rakyat. Dan anggota DPRD tetap menjaga komunikasi yang baik dengan konsituennya di daerah.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Agung Djojoesoekarto, Rian Nugro, PERDA Sebagai Alat Pemerintah Dan Demokrasi.
- Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Bagir Manan., Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UI, Yogyakarta, 2001.
- Dahlan Thaib, Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi, Penerbit Liberty Yogyakarta, cetak ke LL, 2000
- Edi Haskar,SH,MM, Seminar Sehari, “ Pembentukan Peraturan Daerah”.
- Jimly Asshiddiqie, Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya di Indonesia, PT. Ikhtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- Jimly Assiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, mahkamah konstitusi dan PSHTN FHUI, jakarta, 2004
- Jumly Asshiddiqie, Otonomi Daerah Dan Parlemen di Daerah, makalah, disampaikan dalam, “ Lokakarya Tentang Peraturan Daerah dan Bulget bagi anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten”, yang diselenggarakan oleh Instituite For The Advencement Of Strategies and Sciences (IASS) di Anyer, Banten, 02 Oktober 2010.
- Josef Riwu Kaho, Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia Identitas Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraan, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Meningkatkan Kapasitas Fungsi Legislatif.
- Krishna Daramurti dan Umbu Rautan, Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran Dan Pelaksanaan, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung 2000.
- Miriam Budiarto, Dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,1998
- Moh.Kusnardi & Haraly Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Studi Hukum Tata Negara FH, UI,karakta,1998.
- Olak dan Moh.Mahfud MD, Hukum dan Pilar Demokrasi, Gama Media, Yogyakarta,1999.
- Reni Dwi Purnomowati, Implimentasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia, PT. Raja Grafindi Persada, 2005, Jakarta.

- Rozali Abdullah, Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Soehino, Ilmu Negara, Liberty, Yogyakarta, 1980.
- Theo Huijbers, Filsafat Hukum Lintasan Sejarah, cet. kelima, Kanisius Yogyakarta, 1988.
- Sunaryo Karta Dinata, Meningkatkan Kapasitas Peran perwakilan DPRD KPK Jakarta Tahun 2004.
- B.N.Marbun, DPRD dan otonomi Daerah , Sinar Harapan Jakarta.
- C.S.T.Kansil, Hukum Tata Negara jilid 2 Rineka cipta 1987
- Maria Farida Indrawati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan Kanisius Yogyakarta, 19987
- Bamang Sunggono, Metode Penelitian hukum, PT Radjagra Findo Persada, Jakarta 1997
- M.Hatta , Arus balik kekuasaan pusat dan Daerah, Pustaka sinar Harapan, Jakarta Tahun 2000
- Ryas rasyid, Desentralisasi dalam menunjang Pembangunan daerah, Jakarta Tahun 1998
- Abdul Wahab, Kebijakan Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara, Bumi Aksara,Jakarta 1991
- Karti Nisyar.S. Good governance, dalam jurnal Administrasi dan Pembangunan.Jakartan 1997
- Joko Widodo, Good governance. Insan Cendikia,Jakarta 2001
- Attamimi, Republik Indonesia dan Perspektif menurut UUD 1945, makalah Dies natalis UNTAS , Jakarta 1996
- Yulteknil, peran legislasi Dalam Pembentukan Peraturan Daraerah, dalam Rakor pusat Hukum terpadu ,Padang 2011
- H.A.S. Natabaya, menata ulang Sistim peraturan Perundang-undangan Indonesia, Sekretariat jendral dan Kepanitraan Makamah Konstitusi, Jakarta 2008
- A.A.Oka Mahendra, Mekanisme dan Pengelolaan Program Legialasi Daerah ,seminar konsultasi Penyusunan Program Legislasi daerah, Tahun 2005
- Deddy Supriadi Barata kusumah, Dadang Solihin, Otonomi Penyelenggraan Pemerintah Daerah, Jakarta Tahun 2001

Rizali Abdul, Pelaksanaan otonomi Luas dengan pemilihan Kepala Daerah Lansung,
PT Rajagrafindo Persada, Jakarta Tahun 2005

Akhmedy ZA dkk, Kebijakan Publik dan pembangunan, IKIP Malang Tahun 1994

Yuliandri, Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang Baik, PT,
Rajagrafindo persada, Jakarta Tahun 2009

T,A. legowo, M.Djadijono cs, Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia, Studi dan
Analisis sebelum dan sesudah Perubahan UUD 1945 FORMAPPI, Jakarta
2005

Peraturan Perundang-perundangan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang susunan dan kedudukan MPR,
DPR, DPD dan DPRD. Sebagaiman telah diganti dengan UU Nomor 16 Tahun
2010.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan Daerah. Sebagaiman
telah diganti dengan UU Nomor 12 Tahun 2008

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang pembentukan Peraturan Perundang-
undangan.